

## **Posudek oponenta rigorózní práce Mgr, Hynka Pečinky „Vybrané aspekty řádného správního procesu“**

Předložená rigorózní práce o rozsahu 105 stran je členěna, kromě (obsáhlého) úvodu a závěru, do 5 kapitol [po řadě „Správní řízení a jeho zásady“ (20 stran), „Aspekty řádného průběhu správního řízení“ (11 stran), „Práva účastníků řízení“ (19 stran), „Prostředky zajišťující rychlost řízení“ (19 stran) a „Ochrana práv ve správním řízení“ (21 stran)].

Zvolená problematika jistě je a i v budoucnu bude velice vděčným tématem.

Záběr práce je poněkud užší, než vyplývá z jejího názvu. Jakýsi můstek vytváří partie „Správní proces a správní řízení“ (str. 13 a násl.). Problém zúžení tématu ovšem neřeší.

Autor pracoval s řadou literárních pramenů, jakož i s judikaturou. U některých (pražská kolektivní učebnice obecné části správního práva, Beckův právní slovník) mohl použít i aktuálnějších vydání. V daleko větší míře bylo možné využít publikovaných závěrů Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu.

Práce je psána dosti kultivovaně a poměrně čtivě. Snahou autora bylo uplatnit rovněž poznatky získané během jeho působení ve správní praxi.

Z jednotlivých připomínek uvádím:

- V podstatě v celé práci používá autor pojmu „správní úřad“, i když má zjevně na mysli širší okruh vykonavatelů veřejné správy (než ty, jimiž jsou správní úřady v institucionálním smyslu). Bez bližšího vysvětlení jde o terminologickou nepřesnost. Správní řád, o němž prakticky celá práce pojednává, používá pojmu „správní orgán“.

- Na str. 9 chybí vysvětlení souvislosti s právem na dobrou správu.

- V kritiku koncepce současného správního řádu mohla práce vyústit, předesílat ji již v úvodu na str. 11 není korektní. Solidnější přístup je ale patrný zejm. na str. 104 – 105. Argumentovat bylo vhodné i na str. 53.

- Formulace první věty druhého odstavce na str. 12 je pochybná.

- V prvním odstavci na str. 15 by bylo třeba zdůraznit, že jde o jmenovitě určeného jednotlivce. Z termínu „konkrétního“ to bez bližšího vysvětlení ještě neplyne.

- Členění obecných a zvláštních ustanovení o správním řízení je ve správním řádu více než problematické (str. 15). Jeho skutečnou příčinou byly diskuse o únosném rozsahu upravované materie v průběhu pozdějších fází legislativního procesu.

- Interpretace čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod na str. 16 není přesná. Jde totiž o vztah pojmů „rozhodovat o právech, povinnostech a právech chráněných zájmech“ a „domáhat se svého práva“. Něco jiného je, že se pozitivní právo a v zásadě i teorie vyhýbá pojmu „pravomoc orgánů veřejné správy“.

- Účelnější než většinová charakteristika správního řízení by bylo na str. 16 – 17 pokusit se o jeho typologii.

- Na str. 17 by bylo dobré rozlišit mezi dokazováním a opatřováním podkladů pro rozhodnutí. Formální dokazování totiž není součástí každého správního řízení. Viz též na str. 37, 43 a 60, popřípadě i 83.

- Formulace poslední věty na str. 18 (pokračuje na str. 19) je zkratkovitá.

- Na str. 19 je závažnější věcná chyba. Správní řád totiž neodkazuje na „přiměřené“ použití základních zásad činnosti správních orgánů při postupech podle jeho části čtvrté, páté a šesté.

- Složky práva na řádný proces uvedené na str. 20 – 21 by stálo za to alespoň stručně rozebrat.

- Vymahatelnost soudní cestou, o níž je zmínka na str. 22, se týká i civilního soudnictví.

- Různí autoři vymezují základní zásady správního řízení rozličně. Na str. 24 bylo vhodné uvést pramen, z něhož je výčet čerpán, popřípadě na různá vymezení poukázat.

- Na literární pramen měl odkázat i úvod výkladu o procesních podmínkách na str. 25 – 26.

- Na str. 26 – 27 je další závažnější věcná chyba. Nelze ztotožňovat procesní způsobilost se způsobilostí být účastníkem správního řízení.

- Na str. 28 mohlo být užitečné rozebrat přístup k tzv. funkční příslušnosti (přesněji funkční příslušnosti v organizačním smyslu) historicky.

- Druhá věta druhého odstavce na str. 29 je formulována problematicky, třetí věta nejasně.

- Samotná dikce správního řádu k závěru uvedenému na str. 30 nahoře nevede. S postupem pro případ, že je rozhodováno o předběžné otázce, je to složitější.

- Výklad o zastavení řízení ve druhém odstavci na str. 30 je neúplný a závěr týkající se vedení dalšího řízení v době, kdy je vedeno odvolací řízení je nesprávný již kvůli překážce litispendence.

- Termín „mezní lhůta“, jehož je použito na str. 31, není šťastný.

- V řízení vedeném z moci úřední může být více účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu. Na to bylo třeba na str. 31 pamatovat.

- Z čistě pozitivistického hlediska se i význam § 177 odst. 1 správního řádu ve vztahu k pozdějším úpravám jeví jako omezený. Výklad na str. 34, zejm. text poznámky č. 6, na to mohl pamatovat.

- Co rozumí autor prvním odstavci na str. 38 „právní neúčinností“

- Použití výrazu „dotčená osoba“ v posledním odstavci na str. 38 je zavádějící. Nejde přitom o jakoukoli dotčenou osobu.

- Na str. 39 nahoře je věcná nepřesnost. Na ústní jedná se ve správním řízení obecně nepředvolává.

- Na str. 39 (pokračuje na str. 40) bylo vhodné zmínit vztah koncentrace a legality. Částečně to napravuje výklad ve druhém odstavci na str. 40, jakož i výklad na str. 89 a 91 – 92.
- K textu prvního odstavce na str. 46 lze poznamenat, že zvláštní zákon může vycházet též z formálního pojetí účastenství.
- Hovořit na str. 50 o „podjaté“ úřední osobě je nepřesné. Nejde zde o podjatost, nýbrž o pochybnost o nepodjatosti. Podobně na str. 90. Chyba je ale i v textu § 14 odst. 2 správního řádu.
- Řazení výkladu v partii o právu účastníka na zastoupení na str. 53 – 56 je diskusní. Kromě toho za zmínku stálo např. i ustanovení § 34 odst. 4 správního řádu.
- Názor vyjádřený v textu posledního odstavce na str. 57 (pokračuje na str. 58) není jediný možný a zejm. závěry z něho přímo nebo nepřímo vyplývající jsou problematické.
- Stanovit lhůtu pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí, zmíněnou na str. 59, lze rovněž, či dokonce spíše podle § 39 správního řádu.
- Ve výkladu na str. 61 bylo vhodné zmínit i § 84 správního řádu. Toto ustanovení šlo zmínit i ve výkladu o prodloužení lhůty na str. 78 – 79 a ve výkladu o odvolací lhůtě na str. 85.
- Kapitola IV. měla pojednávat i o zajišťovacích prostředcích. Jediná zmínka o nich se nachází na str. 63.
- Použití termínu „příčinění“ na konci str. 63 může být zavádějící. Podobně výraz „opomene“ na str. 79. K projasnění výkladu na této straně je třeba poukázat na dikci § 41 odst. 4 správního řádu, podle něhož nesmí jít o zavinění žadatele o navrácení v předešlý stav. Správně na str. 80.
- O co se opírá tvrzení obsažené ve čtvrté větě prvního odstavce na str. 67? Lépe na str. 73.
- Výklad § 50 správního řádu z r. 1967 na str. 69 je unáhlený (lépe na str. 60). Ostatně i prostředky ochrany před nečinností podle současné právní úpravy jsou primárně koncipovány jako dozorčí a povaha žádosti podle poslední věty § 80 odst. 3 správního řádu je sporná (viz též na str. 71 nahoře). Výklad v závěru prvního odstavce na str. 70 se zdá být rozporný, popřípadě srovnává nesrovnatelné. K problému viz kromě jiného i § 6 odst. 1 správního řádu, který odkazuje na § 80 téhož.
- Co se týče problému zmíněnému v textu posledního odstavce na str. 71 (pokračuje na str. 72), dlužno přisvědčit názoru J. Vedrala. Nevhodné se zdá použití termínu „represivní“.
- Výklad ve druhém odstavci na str. 72 není zejm. díky větě třetí zcela jasný.
- V posledním odstavci na str. 73 šlo zmínit též žádost (slovy zákona „požádání“) o vydání předběžného opatření.
- Na str. 74 je věcná chyba. Soud nemůže správnímu orgánu (v textu práce „správnímu úřadu“) uložit povinnost vydat osvědčení!

- Ve výkladu na str. 75 – 76 bylo vhodné zmínit rozdíl mezi fikcí pozitivního rozhodnutí a prostým vznikem oprávnění uplynutím lhůty.
- Zmínka o „spodní hranici“ lhůty v textu prvního odstavce na str. 77 je nepřilíš srozumitelná.
- K výkladu na str. 79 lze připomenout, že prominutím zmeškání úkonu (nikoli lhůty!) se institut navrácení v předešlý stav nevyčerpává. Viz též zmínku o § 41 odst. 8 správního řádu na str. 80.
- Tvzení o neexistenci právního nároku na navrácení v předešlý stav a o volné úvaze na str. 80 (text pokračuje na str. 81) není správné, popřípadě by autor musel objasnit, co jím vlastně rozumí. Uvedené příklady to nevysvětlují.
- K výkladu ve druhém odstavci na str. 81 srov. ale na druhé straně ustanovení § 85 odst. 3 správního řádu (správně na str. 88). Použití termínu „nenastane“ není namístě, neboť k řízení podle § 41 správního řádu může dojít i po právní moci (meritorního) rozhodnutí.
- Na str. 82 měl být zvlášť zmíněn i podnět k zahájení přezkumného řízení. Postup před zahájením řízení není součástí „fáze do vydání rozhodnutí“, z naznačeného úhlu pohledu by byl samostatnou fází. Možno též dodat, že i když to příslušná právní úprava výslovně nestanoví, lze se s podněty obracet i na státní zastupitelství, zejm. na nejvyššího státního zástupce, který je oprávněn podat správní žalobu ve veřejném zájmu. Souvislost naposled uvedeného s traktovanou problematikou je ovšem zprostředkovaná.
- Výklad ve druhém odstavci na str. 83 není funkční.
- Správné tvrzení obsažené v závěru prvního odstavce na str. 84 by bylo vhodné podložit též věcnou argumentací, nikoli jen odkazem.
- Podání žádosti o povolení obnovy řízení (v textu práce „návrh“; správně však na str. 97) nezpůsobuje následky uvedené v první větě posledního odstavce na str. 84, resp. tvrzený závěr by bylo zapotřebí rozvést. Podobně k předposlední větě prvního odstavce na str. 85 a k předposlední větě na str. 97.
- K poslední větě na str. 85 (pokračuje na str. 86) snad netřeba dodávat, že v té době správní soudnictví v pravém slova smyslu neexistovalo. Viz též § 70 správního řádu z r. 1967 a § 244 a násl. tehdejšího znění občanského soudního řádu. Na okraj lze poznamenat, že samotný termín „rozklad“ ve významu opravného prostředku byl i staršímu pozitivnímu právu znám, např. v oblasti finanční správy.
- Kritika v závěru druhého odstavce na str. 86 je oprávněná, nicméně problém lze snad vcelku spolehlivě řešit extenzivním výkladem věty druhé zmíněného ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu. K odložení odvolání je třeba přistupovat velice rezervovaně.
- Na str. 88 mělo být výslovně uvedeno, že odkladný účinek odvolání může být vyloučen přímo zákonem (ze zákona, nikoli na základě zákona).
- Výklad o autoremeduře v závěru prvního odstavce na str. 88 je neúplný.

- V textu posledního odstavce na str. 88 jsou řešeny nesouvisející otázky, část výkladu patří na jiné místo. Chybí též zmínka o odvoláních proti rozhodnutí orgánů obce v samostatné působnosti.

- Termín „subjekt“, jehož je použito v posledním odstavci na str. 88, není zcela namístě.

- Ve druhém odstavci na str. 90 bylo vhodné reflektovat návrh na zrušení § 14 odst. 6 správního řádu předložený Ústavnímu soudu.

- Pojmy „soulad s ..“ a „... nesprávnost“, použité v posledním odstavci na str. 90, jsou nesourodé (pozitivní v. negativní dikce). V textu, který pokračuje na str. 91, je neúplně vyjádřen obsah § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu (správně na str. 91). Schválení smíru bude spadat též především pod změnu rozhodnutí o neschválení smíru. Úvaha o možnosti schválit smír v průběhu odvolacího řízení je ale také správná.

- V posledním odstavci na str. 91 (text pokračuje na str. 92) by stálo za to „dotáhnout“ úvahu o přednosti změny napadeného rozhodnutí před jeho zrušením a vrácením věci do prvního stupně.

- K textu na str. 92 – 94 lze uvést, že ustanovení § 152 odst. 5 správního řádu patří, zejm. též s ohledem na neexistenci specifické vazby k ustanovením soudního řádu správního, k nejnepovedenějším. Nicméně totéž lze konstatovat o zmíněném závěru Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu. Praxe i proto často postupuje s odkazem na § 152 odst. 4 správního řádu podle ustanovení o odvolání, přičemž pomíjí řazení odstavců v § 152.

- Výklad o odporu na str. 94 – 95 by bylo vhodné doplnit o konstatování, že nejde o příkaz na místě. Lze dodat, že vydávat příkaz nemá valného smyslu tam, kde lze s jistotou počítat s podáním odporu.

- Povaha námitek podle zákona o státní kontrole, o nichž je zmínka na str. 95, je specifická. Tento opravný prostředek nesouvisí s proběhlým správním řízením.

- Ve druhém odstavci na str. 98 je překlep.

- K textu na str. 100 a 101 lze podotknout, že termín „řízení o stížnosti“ není vhodný.

- S kritikou rozdělení úpravy správní exekuce na str. 105 lze jen souhlasit. Kořeny tohoto problému se ale datují do r. 1992 a nelze pominout ani téměř dramatický vývoj legislativního procesu na podzim r. 2001.

Celkově mám za to, že předložená rigorózní práce splňuje požadavky kladené na práce tohoto druhu.

Rozpravu u obhajoby doporučuji zaměřit na problematiku řešení rozporů vyplývajících z požadavku ochrany práv všech účastníků v nesporném správním řízení, které je typově charakterizováno tak, že různí účastníci mají protichůdný zájem na jeho výsledku.

V Praze dne 28. února 2011

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.