

Oponentský posudek na disertační práci
JUDr. Davida Krysky : „Srovnání českého a polského správního soudnictví“.
Univerzita Karlova v Praze. Právnická fakulta. Praha, červenec 2012, 342 s.

Práce JUDr. Davida Krysky „*Srovnání českého a polského správního soudnictví*“ je prací disertační. Tomu odpovídají kritéria jejího hodnocení, která zaměřuji na formální a obsahovou stránku, přičemž důraz kladu na splnění požadavků, které jsou na práce tohoto druhu kladeny, počínaje:

- formou, kterou je práce zpracována,
- výběrem a složitostí zvolené problematiky,
- schopností pracovat s literaturou, judikaturou a s právními předpisy,
- prokázáním odpovídajících znalostí správního práva a správního práva procesního zvláště, organizace soudnictví, právních dějin, srovnávací právovědy a schopností jejich aplikace v rámci zvoleného tématu,
- schopností samostatně formulovat hypotézy, analyzovat skutkový stav, vyvozovat z něj závěry v podobě vědeckých poznatků a návrhů *de lege ferenda*, a konečně,
- způsobilostí publikovat získané poznatky v odborném tisku.

Oponovaná práce má 342 stran hodnoceného textu, kromě obsahu se skládá z obsáhlého úvodu, devíti částí, které jsou dále vnitřně členěny, závěru, resumé, seznamu literatury a klíčových slov. **Po formální stránce odpovídá požadavkům, kladeným na práce tohoto druhu.** Doktorand osvědčuje, že má již zkušenosti se zpracováním odborných textů doma i v zahraničí, dovede pracovat s obsáhlou domácí a zahraniční literaturou, přesně cituje a srozumitelně prezentuje své poznatky a závěry, i když v práci lze v tomto směru narazit i na „přešlapy“ a překlepy (např. s. 1,16, 27, 39, 64, 90, 91, 224, 230, 304, 320). Sympatické je, že v práci lze narazit i na polonismy (např. s. 39 - vzorovaný, s. 45 – v průběhu věků, naopak výraz „nieskazitelny charakter“ bych spíše přeložil jako bezúhonnost – s. 85, neposkvrněný se používá ve spojení spíše se slovem pověst – nieskazitelna opinia). Práce jako celek prokazuje dlouhodobý zájem autora o zvolenou problematiku.

Zvolené téma hodnotím pro jeho náročnost, význam pro teorii i praxi a možnost využití ve vztahu k zahraničí (což se již částečně stalo) jako odpovídající pro disertační práci. Jeho zvládnutí předpokládá jak znalosti z výše uvedených disciplín, tak schopnost jejich prezentace z pohledu dvou právních řádů a jejich naplňování v praxi. To autor velmi dobře zvládnul díky odpovídajícímu vymezení cílů práce a volby metod jejího zpracování (viz úvod práce).

Správní soudnictví je v práci sledováno v komparativním pohledu s tím, že nejdříve je obvykle proveden rozbor domácích institutů či institucí, poté následuje rozbor zahraničního protějšku a konečně následuje vlastní srovnání. Tuto metodu možno uznat za přínosnou a odpovídající, neboť *tertium comparationis* by mělo vycházet z toho, co je základem, což je domácí stav správního soudnictví a jeho poměrování ve vztahu k jinému státu, který je nám

v řadě aspektů velmi blízký. Autor v úvodu uvádí, že se zaměřuje na „instituci“ správního soudnictví. To neodpovídá zcela obsahu práce. Ta ve skutečnosti sleduje správní soudnictví nejen v institucionálním (kap. 3, 4, 8), nýbrž i funkčním pohledu (kap. 5, 6, 7 a 9) na širokém základě, který je dán odpovídající systematikou práce. Samozřejmě byly možné i jiné přístupy – rozbor správního soudnictví v ČR se zdůrazněním polských odlišností, popř. položení důrazu na odlišnosti obou států. V prezentované podobě však bylo zvládnutí problematiky stejně náročné, neboť se jedná o komplexní zvládnutí problematiky správního soudnictví obou států. Jsem si přitom vědom toho, že práce předpokládala rovněž řešení takových předběžných a výchozích otázek jako jsou organizace veřejné správy a úprava správního řízení, bez nichž nelze problematiku správního soudnictví pochopit a vyložit.

Systematika práce svědčí o tom, že autor zpracoval velké množství zejména domácí a polské literatury předmětu. Toto dobré teoretické zázemí mu umožnilo podat obsáhlý výklad podstatných problémů správního soudnictví, takže práce přináší i obecnější poznatky, tzn. poznatky jdoucí nad rámec vlastní komparace. Autor nejdříve věnuje pozornost nejširším pojmům, zejména funkcím správního soudnictví. Již to prozrazuje jeho důvěrnou znalost polského administrativistického prostředí, ve kterém je pojmu funkce věnována tradičně zásadní pozornost právě funkci jako východisku pro tvorbu a charakteristiku teoretickoprávních konstrukcí ve správním právu (viz např. T. Kuta *Funkcje wspóczesnej adminstracji i sposoby ich realizacji*. Wrocaw 1992, s. 7 - 14), kde slouží k vyjádření trvajících a opakujících se činností. Po historickém výkladu autor zařazuje pojednání o ústavních základech správního soudnictví, poté přechází k srovnání jeho organizačních základů na úrovni obyčejného zákona. Institucionální problematika je dále ještě sledována v dodatku na téma nezávislých správních tribunálů. Stejný důraz je v práci kladen na funkcionální stránku sledované problematiky. Autor postupně charakterizuje řízení před správními soudy z pohledu jednotlivých kompetencí (zde mám výhradu k málo výstižnému označení kapitoly 5 a 6 – viz níže) a jejich zvláštností, dále se zabývá srovnáním opravných prostředků (kapitola 7). Konečně na závěr prezentuje své úvahy na téma místa správního soudnictví v dělbě moci, což hodnotím jako velmi přínosnou část práce, kde jsou promítnuty jak závěry z oblasti správního práva, tak celková koncepce místa správního soudnictví při řešení zásadních problémů společnosti. Zde autor také nejvíce promítá praktické problémy fungování správního soudnictví v obou státech a prokazuje tak správnost své úvodní teze o tom, že i blízká historie a podobná právní úprava nemusí ústít do shodného přístupu při řešení praktických problémů.

Práce se opírá o rozsáhlý pramenný základ, kde **literární aparát** svědčí o dobré jazykové přípravě autora, který kromě polské a české literatury využívá též prameny anglicky a německy psané. Literatury zahrnuje úctyhodných 20 stran a zahrnuje všechny podstatné práce na toto téma nejen z posledních desítek let. I v tom spatřuji přínos práce pro budoucího čtenáře. Není ovšem pochyb o tom, že kdyby autor využil znalosti řešení dané problematiky v jiných státech a pokusil se to uplatnit v rámci obou srovnávaných států, získal by řadu dalších podnětů. To je ovšem jen námět pro další rozpracování této problematiky zejména ve vztahu k problémům, kterými se autor zabývá v závěrečných dvou kapitolách.

Z hlediska obsahu práce je třeba ocenit autorovu píli, důkladnost a systematickosti, se kterou zvolenou problematiku zpracoval. Čtenář tak získává přehled o aktuálních otázkách správního soudnictví na pozadí historického vývoje i současné právní úpravy a praxe. V první kapitole autor vymezil základní přístupy ke správnímu soudnictví z pohledu obecného pojetí soudnictví a současně pojetí kontroly veřejné správy (s. 14). Zde též řeší otázku správního soudnictví jako zvláštní instituce (soudní soustava k tomu účelu vytvořená) a zvláštní formy souzení, což je s ohledem na odlišnosti Polska a ČR na místě, když se to projevuje i v odlišnostech právní úpravy – polské řešení si vynutilo zvláštní zákony o organizaci a řízení, kdyžto české řešení zůstalo na půli cesty, což nachází svůj odraz v podobě pouze jednoho zvláštního zákona na téma správního soudnictví. Dále bych již v první kapitole očekával větší pozornost věnovanou odlišení kompetencí správních soudů od funkcí správního soudnictví, jinak řečeno vymezení toho, co je jádrem správního soudnictví a co je mu přiděleno, ačkoli by to mohl vykonávat jiný soud (např. volební soudnictví, kompetenční spory, rozhodování o ústavnosti politických stran, věci referenda, hospodářská soutěž). Autor se jim věnuje až v dalších částech práce (s. 28, 94n.), nebo tento aspekt naopak pomíjí (při výkladu role Ústavního soudu - výčet s. 62 n.).

Další kapitola práce věnovaná historii správního soudnictví je svým rozsahem uměřená. Zde se ovšem autor odchyluje od schématu, podle kterého je východiskem srovnání vždy domácí právní úprava (zde začíná polskými reáliemi). V této kapitole získá čtenář potřebné poznatky k pochopení zvláštností vývoje v obou státech, aniž by ovšem autor zacházel do podrobností rakouského dědictví (např. jednoinstančnost, koncentrace, vývoj názorů Bernatzika a Teznera na soudní přezkum správního uvážení). S problémy souvisejícími s podobou obou států do znovunabytí samostatnosti v roce 1918 se autor vypořádal vcelku dobře, aniž by zbytečně zabíhal do komplikovaných úvah o vztahu k jiným státům a právním rádem (v případě složité historie Polska). Jsou postiženy zejména základní problémy obnovení správního soudnictví a podíl různých činitelů (politika, věda, Ústavní soud v ČR) na tomto procesu. Závěr této kapitoly se ovšem nutně překrývá s kapitolou 3, pojednávající o ústavních základech správního soudnictví. V ní je třeba ocenit zejména pojednání o ústavních základech (problémech) organizace správního soudnictví (s. 48 n.). Očekával bych ovšem bližší rozbor vztahu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (s. 62-64), stejně jako dalších ústavních aspektů správního soudnictví (např. význam čl. 4 Ústavy ČR), popř. alespoň zmínku o nich již v této kapitole, neboť autor se jim pochopitelně věnuje v dalších částech práce, takže se jedná spíše o nedostatek redakce práce. Zde měly být shrnuty v celku jako východisko celé práce. Tato stručnost a kusost kontrastuje se zevrubným výkladem mezinárodních aspektů správního soudnictví. Částečně si to vysvětlují vlivem „chudokrevnosti“ české ústavní úpravy správního soudnictví ve srovnání s polskou.

Následující kapitoly podrobně rozebírají jednotlivé problémy správního soudnictví. K nim již nemám zásadní připomínky, neboť se zde autor evidentně pohybuje s daleko větší jistotou, navíc jsou některé pasáže nutně popisné, což však neznamená, že nejsou pro práci nezbytné, zejména v případě méně známé úpravy v Polsku. Proto třeba ocenit až závěrečné srovnání, byť se týká jen některých aktuálních otázek. Např. rozdílné požadavky na soudce NSA ve srovnání s NSS autor přechází mlčením (s. 86).

Pátá kapitola patří ke klíčovým. Zde by prospělo zpracování rozdílů v kompetencích formou tabulky, neboť čtenáři rozdílů nebo naopak shody (např. bod 4 výčtu u obou států) mohou unikat, neví-li, co se za obecnými pojmy všechno skrývá. Jinak ovšem srovnání kompetencí patří k nejpřínosnějším kapitolám práce. Zdůrazňuji, že jde o přehled, neboť na srovnání každé z obdobných kompetencí by bylo možno napsat samostatnou práci. Každý bod výčtu totiž představuje zásadní otázku vědy správního práva a procesualistiky. Přehled ovšem někdy vede ke stručnosti nebo dokonce kusosti jako např. ve zmínce o písemných výkladech daňových předpisů (s. 99), což je dosti zásadní institut i v právu jiných zemí (private letter rulings, written advice). Současně se jedná o v Polsku dosti diskutovanou otázku spojenou s takovými problémy, jako jsou legitimní očekávání, důsledky nevydání výkladu jako akceptace názoru navrhovatele, problém formální či obsahové kontroly (viz usnesení NSA sp. zn. I FPS 1/06 z roku 2007). Správné je zdůraznění zvláštní generální klauzule v polském výčtu kompetencí (s. 102). Je pochopitelné, že výklad kompetenčních otázek se rovněž v práci překrývá s jinými kapitolami. Současně bylo obtížné jít do detailů, které např. v polské úpravě soudní ochrany samosprávy (s. 108 n.) v poslední době doznaly monografického zpracování (Jagoda, J. *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa 2011, zejm. s. 153-239). Určitý problém vidím též v tom, že autor vždy nehledá obdobu popisované kompetence v druhém státě, byť to může být někdy obtížné (např. opatření obecné povahy), takže pojednává o problému, aniž by směřoval ke komparaci. Jindy zase vstupuje na pole, kde jsou rozmanité názory na problém, aniž uvádí, o jaký problém jde (např. povaha stavovských předpisů, a názory ně u takových autorů jako Staša, Koudelka, Dvořáček). Je škoda, že např. u volebního soudnictví (s. 115) autor nezmínil tu okolnost, že původní právní úprava volební stížnosti ve volebních zákonech do roku 2003 vycházela právě z polské úpravy. Zcela zásadní rozdíl je v rozhodování ve věcech politických stran, které by si zasloužilo větší pozornost, byť se nejedná o čistě správněsoudní kompetenci. Polské řešení považuji za daleko vhodnější než naše oživení 70 let staré (zastaralé) úpravy. Výstižné (byť stručné) jsou autorovi závěry (s. 127 n.).

Velmi obsáhle a kvalitně je zpracována problematika komparace úpravy řízení před správními soudy, jak co se týče výkladu, tak poznámkového aparátu. Není jen jasné, proč je pojednání o opravných prostředcích zařazeno do zvláštní kapitoly. Jinak se autorovi podařilo zpracovat obsáhlou materii na malém prostoru a s dostatečným nadhledem. Co postrádám, je bližší pohled na problematiku přezkumu rozhodnutí založených na správním uvážení (důraz na odůvodnění, meze přezkumu, význam právních a skutkových aspektů hodnocení), popř. hodnocení následků vydání rozsudku (v polské úpravě zcela zásadní problém – viz čl. 132 až 172 zákona o řízení před správními soudy ve srovnání s § 53 až 55 s. ř. s.). Autor se zabývá vybranými základními otázkami řízení, avšak v úvodu obou kapitol (s. 129-228) bych ocenil, kdyby autor uvedl, co jej k výběru právě těchto otázek vedlo. Stručná zmínka na s. 4 nedostačuje. Již samotné srovnání obou procesních předpisů (z hlediska systematiky, důrazu na materii, rozdílech v obsahu) bych považoval pro práci za přínosné. Pojednání o opravných prostředcích považuji za důkladné a solidní. Pochopitelně obě procesualistické kapitoly je třeba brát jako základní přehled, neboť stejně jako v ČR i v Polsku je procedura dotvářena judikaturou, takže např. závěry autora o volbě mezi kasačním nebo reformačním systémem

(např. s. 179, 182- 183) ohledně čl. 174 ve vazbě na čl. 183 odst. 1 polského zákona o řízení před správními soudy byly nedávno výrazně přehodnoceny v závěrech pléna NSS sp. zn. OPS 10/09 (viz na <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D01B3F227B>) ve směru k příklonu k prvkům revizního systému, byť ovšem s řadou odlišných stanovisek některých soudců. To ovšem autorovi nevytýkám, jen poukazuji na náročnost zpracování tolika problémů v jedné práci.

Obě závěrečné kapitoly nejsou vůbec nějakým přílepkem. Naopak jsou velmi bohaté na množství podnětných závěrů v oblastech úzce souvisejících se správním soudnictvím (ovšem ve funkcionálním významu – viz poznámky výše). O autorově zaujetí pro tyto nové jevy svědčí o rozsah těchto kapitol. V kapitole o nezávislých správních tribunálech autor nutně sahá ke komparaci i s jinými státy, což je pochopitelně dáno zeměmi jejich původu. Za zmínku by zde ovšem stál i pokus naší senátní Komise pro ústavu z přelomu století zakotvit tyto tribunály a nezávislé správní úřady rovněž ústavně. Toto téma ovšem vede k tomu, že se autor musel zabývat řadou dalších otázek (zejména problematikou vymezení nezávislosti). V každém případě tím prokázal výbornou orientaci v dané problematice. Pro čtenáře, který se pravidelně nevěnuje otázkám správního soudnictví, je nejpřitažlivější kapitola závěrečná, srovnávající postupnou juridizaci a judicializaci správy v obou státech na příkladech praktického rozhodování diskutovaných otázek jmenování soudců, odvolání soudních funkcionářů, udělování státního občanství, postavení Poslanecké sněmovny jako správního orgánu a výkonu dozoru Sejmem nad činností orgánů územní samosprávy. Na pojednání o těchto slavných kauzách autor nejlépe demonstruje svou orientaci v problematice správního soudnictví v obou státech, když dokázal propojit jak svou erudici v oblasti předválečné administrativistické literatury, tak současné judikatury. Svě (méně podstatné) připomínky jsem k této části práce již vyjádřil jako člen redakční rady *Zeszytów Naukowych Sądownictwa Administracyjnego* a není třeba je opakovat. Pouze bych měl výhradu k označení této problematiky termínem kazuistika. Stejně tak nemám připomínky k resumé, neboť jde o shrnutí závěrů z předchozích 9 částí práce.

Závěrem ještě považuji za potřebné konstatovat, že **byla splněna podmínka publikace alespoň části práce**, neboť autor na dané téma publikoval již více odborných statí (viz přehled na s. 8). Práce je založena na zpracování pramenů převážně polských, které autor samostatně vyhodnotil a analyzoval. Podstatné je, že ve vhodných případech konfrontuje své poznatky s naší realitou a snaží se ukázat, v čem by bylo možné se z polské legislativy a rozhodovací praxe poučit a co by bylo vhodné převzít.

Proto kromě výše uvedených připomínek jen uvádím jako drobnější výtky, popř. náměty do diskuse:

- funkce správního soudnictví autor definuje na základě názorů řady autorů (s. 15). Jeho závěr o závislosti ochrany objektivního práva na tam uvedených prvcích (např. *actio popularis*, veřejná žaloba, řízení *ex officio*) budí dojem, jako by judikatorní činnost zejména nejvyšších instancí správního soudnictví ve svých důsledcích objektivní právo nechránila. Jen podotýkám, že pojem „subjektivní jurisdikce“ není v této souvislosti podle mého názoru příhodný a výstižný,

- jak se autor staví k možnosti polských správních soudů přezkoumávat právnost podzákoných právních předpisů (s. 108 n., 128) a jak v tomto směru hodnotí českou úpravu přezkumu opatření obecné povahy po novele s. ř. s. (zák. č. 303/2011 Sb.),
- lze skutečně „naroubovat“ správní soudnictví na pojem obecného soudnictví, jehož základem je řešení sporu o subjektivní právo či povinnost (s. 14 n., s. 21)? Konečně sám autor dále uvádí (s. 15, 46, s. 230 n.), že v podstatě jde o soudní kontrolu veřejné správy (kasace), což nakonec platí i pro ústavní soudnictví ve vztahu k výkonu státní moci,
- kontrola veřejné správy není pojmovým, nýbrž rodovým znakem (*genus proximus*) správního soudnictví (s. 16) ve vazbě na hlediska souzení a zákonnosti (*differentia specifica*),
- prejudiciální otázka z oblasti veřejné správy je dosti závažným problémem. Stačí z poslední doby připomenout posouzení občanství H. Salma v rámci složitého restitučního sporu. Je škoda, že autor tento problém zmínil jen na počátku práce (s. 17),
- *sedes materiae* soudního rozhodování o vyvlastnění leží v § 28 zákona č. 184/2006 Sb. (nyní ve znění zák. č. 405/2012 Sb.), nikoli až v § 30 (s. 19, 32 – problematika rozhodování správních úřadů v soukromoprávních věcech),
- je otázkou, zda lze za zřízení považovat akt obyčejného zákonodárce (s. 25, k tomu pro ČR s. 40, kde autor používá spojení „faktické zřízení“), nebo rozhodnutí ústavodárce o vytvoření nového státního orgánu. V tomto směru považuji za zřizovací akt již čl. 15 základního zákona č. 144/1867 ř.z. Nicméně zde autor naráží na zvláštnost rakouské ústavní zřizovací praxe (viz např. § 16 zák. č. 101/1867 ř.z.), která navíc nerozlišovala pojmově zřízení a ustavení státního orgánu,
- hrál Ústavní soud skutečně roli sjednocovatele judikatury správních soudů nebo šlo jen o nadsázku či eufemismus (s. 42),
- jaký je názor autora (v souvislosti s rozbořem čl. 87 odst. 3 Ústavy) na § 78 odst. 6 zák. č. 114/1992 Sb.,
- k údaji na s. 86 třeba dodat, že do reformy kromě NSA působily rovněž jeho „ośrodki zamiejscowe“ pro jedno nebo více vojvodství (čl. 2 ustawa o NSA z 1995). Stalo se tak až na s. 91,
- autor by měl vysvětlit, proč nepovažuje problematiku rozhodování ve věcech politických stran za samostatnou kompetenci (s. 119),
- je Komise pro rozhodování ve věcech cizinců skutečným správním tribunálem – s ohledem na to, že rozhoduje o otázkách, na které není právní nárok (viz judikaturu Ústavního soudu – naposled náleží Pl. ÚS 23/11 - č. 234/2012 Sb.) a rovněž v nomenklatuře aktů (Informace o důvodech neudělení dlouhodobého víza – ministerstvo, nové posouzení důvodů – Komise),
- velmi problematický je závěr autora, že ministr a ministerstvo tvoří právní a fakticky jeden celek. To bych připustil ve vztahu k Polsku, v žádném případě však ke správní organizaci v ČR (s. 256). Uznávám ovšem, že i konstrukce vztahu ministr – ministerstvo v obou státech představuje zásadní ústavní problém. Jsem si však vědom toho, že z hlediska tématu práce by se jednalo o předběžnou otázku,
- jakou roli hrají správní soudy v obou státech jako soudy aplikující právo EU,

- jako roli hrají nejvyšší instance správního soudnictví při sjednocování judikatury správních soudů.

Konstatuji proto na závěr, že disertační práce JUDr. Davida Křisky je zpracována způsobem, který umožňuje její doporučení k obhajobě. Autor demonstroval svou schopnost pracovat s literaturou, judikaturou, internetovými zdroji i s právními předpisy. Prokázal schopnost aplikovat na zvolenou problematiku různé odborné přístupy a metody. Výše uvedené připomínky nebo náměty v tomto směru úroveň předložené práce nesnižují, pouze poukazují na složitost zvolené problematiky. Současně vytvářejí předpoklad pro další zpracování jednotlivých problémů správního soudnictví v obou státech a vzájemnému využití pozitivních či negativních zkušeností z jeho fungování.

Práci proto doporučuji k obhajobě a navrhuji, aby byl jejímu autorovi v případě jejího úspěšného průběhu a po splnění dalších podmínek podle § 47 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění zákona č. 552/2005 Sb., udělen titul „doktor“ (ve zkratce Ph.D.).

V Brně dne 30. prosince 2012

prof. JUDr. Jan Filip, CSc.

