

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Posudek oponenta

na rigorózní práci Mgr. Ivany Jiříčkové

**Ochrana před nezákonnou nečinností správního orgánu s odkazy na konkrétní případy**

Ve smyslu čl. V odst. 2 vyhlášky děkana FPR č. 24D/2016, o rigorózním řízení, uchazeč musí rigorózní práci prokázat hlubší znalosti zpracovávané tematiky a schopnost samostatně vědecky pracovat v daném oboru a předložit vlastní řešení zkoumaného problému.

Z toho plyne, že rigorózní práce musí být pojata jako odborný text, kterým se odborník obrací na jiné odborníky a tlumočí jim poznatky, které nabyl vlastním studiem, a sděluje jim závěry, k nimž samostatně dospěl. Účelem rigorózní práce je osvědčit, že uchazeč pochopil danou problematiku, že je schopen jejího komplexního zpracování s osobním tvůrčím přístupem a že dokáže pracovat s literaturou včetně – tam, kde to připadá v úvahu – literatury zahraniční. Tím uchazeč osvědčuje i některé schopnosti samostatné vědecké práce, analýzu materiálu, vyvozování závěrů, konzultování dokumentů, vyjádření stanovisek na vyhledanou literaturu a názory v ní uvedené. Rigorózní práce musí být původním, tematicky, obsahově i v logice svého výkladu vnitřně uceleným, konzistentním pojednáním. Mám za to, že nemusí vždy přinášet nové poznatky, může být i kultivovanou kompilací dosavadního zpracování problematiky. Očekává se však, že i v takovémto případě bude zahrnovat vlastní odůvodněná odborná stanoviska, úvahy a dílčí závěry uchazeče včetně kritického hodnocení. V závěru rigorózní práce by měly být shrnuty nejdůležitější výsledky práce spolu s návrhy na řešení zjištěných problémů či případných nedostatků právní úpravy. Veškeré poznatky a zdroje informací, ze kterých rigorózní práce vycházela, musí být dokumentovány v poznámkovém aparátu.

Za cíl své práce si autorka stanovila podrobně zpracovat téma nezákonné nečinnosti správních orgánů. Teorii tohoto tématu se opakovaně pokoušela propojovat s praxí, aby se nejednalo pouze o teoretický výklad bez konkrétních případů. Autorčinou snahou bylo

hlouběji zabřednout [?] do problematiky tohoto tématu, aby práce přinesla nová fakta a nebyla pouhým kompilátem.

Rigorózní práce pojednává o nezákonné nečinnosti ve veřejné správě (11 1/2 str.), o zásadách správního práva v souvislosti s nezákonnou nečinností (8 1/2 str.), o lhůtách (21 str.), o ochraně před nezákonnou nečinností správního orgánu podle správního řádu (34 1/3 str.), o soudní ochraně před nezákonnou nečinností správních orgánů (44 1/3 str.), o dalších formách ochrany proti nezákonné nečinnosti správního orgánu (12 1/2 str.) a o újmě způsobené nezákonnou nečinností správního orgánu (10 str.). Před těmito kapitolami se nachází úvod (4 str.), za nimi je závěr (2 1/2 str.).

V první kapitole [„*Nezákonná nečinnost ve veřejné správě*“] se autorka snaží vymezit základní pojmy zvoleného tématu. Pochopitelně je třeba se věnovat pojmovému vymezení nečinnosti. Nejvyšší správní soud nečinností rozumí situaci, kdy správní orgán nekoná, přestože mu to zákon ukládá (rozsudek ze dne 15. 12. 2004, č.j. 2 Ans 4/2004-116, publ. pod č. 506/2005 Sb. NSS). Srozumitelné je vyjádření autorky práce, že jako nečinnost lze charakterizovat takový stav, v němž správní orgán nekoná, ačkoli konat má (str. 4). Akceptovat je možno i rozlišení dvou forem nečinnosti, a to průtahů a absolutní nečinnosti. Autorce se však nepodařilo přesvědčit mne o nezbytnosti rozlišovat mezi nezákonnou nečinností a jinou než nezákonnou nečinností (str. 4 - 5: „*Nečinnost ve veřejné správě však není vždy zároveň nezákonná, což je velice důležité si uvědomit. Mnohdy totiž nastane situace, kdy je nečinnost předpokládána a tolerována.*“). Mám za to, že je třeba odlišovat nečinnost v běžném slova smyslu (někdo něco nedělá) a nečinnost v právním slova smyslu (správní orgán nekoná, třebaže má povinnost konat). Ve druhém z těchto případů se podle mého názoru těžko obhájí nutnost specifikovat nečinnost atributem nezákonnosti. Sama autorka tu není důsledná, někde hovoří o nezákonné nečinnosti, jinde toliko o nečinnosti. Jde přitom o klíčový pojem její rigorózní práce. Nelze nevidět, že doktrína a zákonodárství si zde vystačí s pojmem nečinnost (bez přívlastku) [viz např. název hlavy VII části druhé správního řádu a dílu 2 hlavy II části třetí soudního řádu správního]. Zároveň je nutno upozornit na to, že také pojem správní uvážení má poměrně zřetelně stanovené meze (viz např. Dušan Hendrych a kol.: Správní právo. Obecná část. 9. vyd. Praha 2016, str. 55). Pak se ovšem stává málo



pochopitelnou rovněž autorčina výchozí teze: *„Nezákonná nečinnost je velice často způsobena překročením správního uvážení ze strany správních orgánů.“* Nečinnost prezidenta republiky z května minulého roku nepovažuji za nečinnost správního orgánu (ke str. 11 - 12). Kdyby bylo třeba najít příklad nečinnosti prezidenta republiky jako správního orgánu (*sui generis*), bylo by vhodnější sáhnout např. po rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, č.j. 4 Aps 3/2005-35, publ. pod č. 905/2006 Sb. NSS).

Ve druhé kapitole [*„Zásady správního práva v kontextu s nezákonnou nečinností“*] autorka sleduje dopad základních zásad do zpracovávaného tématu. Někdy není jednoduché zjistit, oč by tu vlastně mělo jít. V názvu kapitoly se hovoří o zásadách správního práva, v prvním odstavci o zásadách správních orgánů, ve druhém odstavci o zásadách činnosti správních orgánů a ve čtvrtém odstavci o zásadách správního řádu. Má to být totéž nebo ne? I správní právo si zaslouží pečlivost. Na str. 16 se čtenář dozví, že v rámci veřejné správy samotné lze dohled provádět také prostřednictvím správního dozoru. Podle str. 17 bychom si zřejmě měli myslet, že mezi prostředky ochrany proti nečinnosti správních orgánů patří rovněž bezprostřední zásahy a výkon správních rozhodnutí. Ani další poznatky nejsou prosty určité kontradiktornosti. *„Nesmíme však zapomenout na skutečnost, že samotné překročení lhůt uvedených v § 71 [správního řádu] pro vydání rozhodnutí ještě automaticky neznamená nečinnost správního orgánu.“* (str. 18). *„Možná nepříliš známou je skutečnost, že je zapotřebí respektovat i lhůtu určenou interním normativním aktem, neboť nedodržení takové lhůty by, stejně jako v případě nedodržení lhůty stanovené zákonem, založilo vznik nečinnosti.“* (str. 19). Takže co: založilo by nedodržení / překročení takové lhůty nečinnost nebo ne anebo je na místě srozumitelně napsat, jak to tedy je.

Ve třetí kapitole [*„Lhůty“*] se už autorce vcelku daří soustředit na traktaci vybrané problematiky. Autorka by tu ovšem měla respektovat především to, že je nutno rozlišovat lhůty pro správní orgány a lhůty pro dotčené osoby (účastníci řízení). Prvé z těchto lhůt mají na otázku nečinnosti správních orgánů primární vliv, ty druhé mohou mít maximálně vliv sekundární. Ke str. 33 - 34 si nemyslím, že postup podle správního řádu z roku 1967 značil silnější právní postavení účastníka řízení a zajišťoval mu vyšší právní jistotu. Zatímco správní řád z roku 2004 upravuje „lhůty pro vydání rozhodnutí“ (§ 71), správní řád z roku 1967

upravoval „lhůty pro rozhodnutí“ (§ 49). Správní řád z roku 2004 operuje s povinností správního orgánu vydat rozhodnutí, kdežto správní řád z roku 1967 operoval s povinností správního orgánu rozhodnout. Zcela jednoznačně nebylo řečeno, kam až povinnost rozhodnout dosahuje. Posledním krokem se zde zpravidla rozumělo podepsání rozhodnutí oprávněnou úřední osobou. Povinnost rozhodnout ovšem už nezahrnovala doručení písemného vyhotovení rozhodnutí. Jestliže správní orgán rozhodl ve lhůtách stanovených v § 49 správního řádu z roku 1967 (tedy jestliže rozhodnutí bylo vyhotoveno a podepsáno a patrně i předáno k doručení), eventuální průtahy či jiné obtíže spojené s doručováním – pokud je nezpůsobil – logicky nešly na vrub správního orgánu. Ke str. 39 podotýkám, že u jiných úkonů (úkony podle části čtvrté správního řádu) je třeba mít na zřeteli rozmanitost tohoto institutu. Ač je jejich charakteristika jako úkonů přímo nezasahujících do ničích práv obvyklá, vztahuje se na jednotlivé příslušníky této skupiny úkonů v různé míře a v některých případech ani neplatí. Nebo si opravdu někdo může důvodně myslet, že např. vydaný společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru přímo nezasahuje do ničích práv?

Následující dvě kapitoly tvoří rozsahem i obsahem vlastní jádro předložené rigorózní práce. Zejména v nich se autorce podařilo naplnit požadavky stanovené na tento druh kvalifikačních prací.

Ve čtvrté kapitole [„*Formy ochrany před nezákonnou nečinností správního orgánu poskytované správním řádem*“] jde především o ochranu před nečinností podle § 80 správního řádu a podle ustanovení vybraných zvláštních zákonů a dále o související otázku fiktivních rozhodnutí. K tomu je připojena tabulka porovnávající rychlost rozhodování jednotlivých finančních úřadů ve věcech dobrovolné registrace k dani v roce 2016. Osobně bych byl opatrnější u § 80 odst. 3 správního řádu. Je nesourodé. V první větě tohoto ustanovení je upravena možnost nadřízeného správního orgánu učinit opatření proti nečinnosti i v případě, kdy je z okolností zjevné, že příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Naproti tomu ve druhé větě uvedeného ustanovení je upraveno oprávnění po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti pro účastníka řízení. Za



ochranu před nečinností poskytovanou fakultativně bych proto považoval toliko úpravu v první větě předmětného ustanovení. Ke str. 59 poznamenávám, že argumentaci „prodloužit“, nikoli „prodlužovat“ považují za příliš formalistickou. Ke str. 63 lze dodat, že pojem opravný prostředek je ve správním právu většinou vyhrazen institutu, jímž se účastník řízení domáhá přezkoumání rozhodnutí správního orgánu.

V páté kapitole [„*Formy soudní ochrany před nezákonnou nečinností správních orgánů*“] jde o ochranu před nečinností správních orgánů poskytovanou správními soudy a Ústavním soudem. Naprosto převažující místo tu právem zaujímá důkladná interpretace dílu 2 hlavy II části třetí soudního řádu správního. Do toho je začleněna tabulka mapující rozhodování Krajského soudu v Českých Budějovicích o žalobách na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v letech 2015 - 2016. Analýza úpravy ochrany proti nečinnosti vede k oprávněným rozpakům. Pod názvem ochrana proti nečinnosti správního orgánu se lze domáhat vydání konstitutivního výroku v některých případech nečinnosti. Ve zbývajících případech nečinnosti je možno se konstitutivního výroku domáhat pod názvem řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Deklaratorního výroku o nečinnosti se nelze, jak by si jeden myslel, domáhat nečinnostní žalobou, nýbrž – možná – zásahovou žalobou. Většinu nečinnostních věcí mají projednávat a rozhodovat správní soudy, některé případy nečinnosti ovšem spadají do pravomoci civilních soudů. Česká právní úprava soudní ochrany proti nečinnosti správních orgánů má tak co do nepřehlednosti slibně nakročeno k zápisu do Guinnessovy knihy rekordů. I když převažující trend je zřejmě opačný, mám za to, že důvodně podaná nečinnostní žaloba by v případě, že ke dni rozhodnutí soudu správní orgán nečinnost ukončil, ale žalobce svou žalobu z nějakého důvodu nevzal zpět, neměla být pro nedůvodnost zamítána, nýbrž pro bezpředmětnost odmítána [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Souvisejícím produktem by zde pak byla možnost spravedlivější varianty rozhodnutí o náhradě nákladů řízení (ke str. 107 a 111). Podkapitola o ústavní stížnosti je příliš komplementární. Relevantní by bylo předvést, jak se Ústavní soud s ochranou před nezákonnou nečinností vyrovnává po nabytí účinnosti nové úpravy správního soudnictví. Autorčin příklad (tzv. zákonodárné opomenutí) se zjevně týká zákonodárce, nikoli správních orgánů, jímž je zasvěceno téma posuzované rigorózní práce (ke str. 119 - 120).

Zbývající dvě kapitoly mají smíšenou povahu. Autorka se z rozsáhlé materie snaží vybrat to nejdůležitější. Většinou se jí to daří. Také v šesté a sedmé kapitole tak nacházíme interpretace, příklady a vlastní názory.

Závěr práce sám o sobě je pro mne určitým zklamáním. Jelikož ovšem autorka zejména ve čtvrté a páté kapitole uvedla řadu samostatných odůvodněných řešení a postřehů, ani poněkud šablonovitý závěr jí není s to připravit o celkově kladné hodnocení skutečných předností předložené práce. Za příliš vyhocené pokládám hodnocení, že teprve s příchodem soudního řádu správního a správního řádu započala éra, která nezákonnou nečinnost již pouze nepřehlídí, nýbrž proti ní brojí (str. 147). Správní řád z roku 1967 obsahoval také ustanovení § 3 odst. 3, § 49 a § 50. Listina základních práv a svobod je součástí našeho právního řádu od roku 1991. A tak by se dalo pokračovat. Bylo by ostatně zajímavé zjistit, zda nečinnost správních orgánů představovala větší negativum v minulé éře (kdy se podle autorky pouze přehlížela) nebo je představuje v éře této (kdy se podle autorky proti ní brojí). Ke str. 148 - 149 je nutno dodat, že není pravda, že v době od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2005 k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti nemohlo dojít. Nebyl-li tu prostředek, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu, soudní praxe samozřejmě nemohla trvat a netrvala na jeho vyčerpání. K rozdílnému nabytí účinnosti soudního řádu správního a nového správního řádu došlo z toho důvodu, že v roce 2002 zákonodárce vládní návrh soudního řádu správního schválil, zatímco vládní návrh nového správního řádu vrátil předkladateli k dopracování.

Předložená rigorózní práce představuje odpovídající kvalifikační práci. Autorčin přístup byl vymezen poněkud široce. Čtenář tak může sledovat vybrané téma ve větším úhlu záběru. Jádrem práce však zůstává čtvrtá a pátá kapitola (přinejmenším 55 % započítatelného textu). Autorka se tu správně soustředila na účinnou právní úpravu, porovnávala ji s předchozí úpravou a věnovala se i korespondujícím zvláštním úpravám. Cenné je také zaměření na skutečné problémy správní a soudní praxe. Interpretační problémy jsou v práci nejen registrovány, ale rovněž samostatně řešeny. Ke shromážděným zdrojům přistupovala uchazečka značně samostatně. Autorka práce evidentně zná výstupy jak soudní praxe, tak příslušné doktríny. Spolehlivě se v nich orientuje a zpravidla to nejpodstatnější v práci

prezentuje. Vývojové problémy jsou dovedeny až do doby dokončení práce. Jak je předestřeno v názvu práce, je zkoumání zvolené tématu doplněno odkazy na konkrétní případy. Vesměs jsou předloženy případy významné a charakteristické. Zaujaly mne i připojené tabulky. U finančních úřadů by výzkum typičtějších agend byl zřejmě výrazně náročnější až nerealizovatelný. Údaje o nečinnostních žalobách rozhodovaných Krajským soudem v Českých Budějovicích jsou podle mého názoru závažné: buď je u nás nečinnost správních orgánů fenoménem zcela okrajovým, anebo je soudní ochrana proti této nečinnosti na hranicích smysluplnosti. Záměry, které si autorka stanovila v úvodu, tak zpracováním předložené práce naplnila.

Formální stránka práce má standardní úroveň. Autorka usiluje o srozumitelnou traktaci zvoleného tématu. Strukturování práce je v zásadě logické. Někdy se autorka nechává unést k pojednávání o záležitostech pro svou práci samotnou nikoli zásadních; zde pak v různé míře naráží na limity věcné i formální (např. str. 1 - 3 nebo str. 134 - 135). Práce s citacemi a poznámkovým aparátem koresponduje s požadavky kladenými na rigorózní práce.

Navzdory uvedeným výtkám mám tudíž za to, že posuzovaná práce odpovídá stanoveným požadavkům, a proto rigorózní práci Mgr. Ivany Jiříčkové doporučuji k obhajobě.

V Plzni dne 25. dubna 2018



JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D.