

Oponentské hodnocení rigorózní práce

„Ochrana před nezákonnou nečinností správního orgánu s odkazy na konkrétní případy“

autorky Mgr. Ivany Jiříčkové

Posuzovaná rigorózní práce o rozsahu 149 číslovaných stran textu je zejména věnována problematice nezákonné nečinnosti ve veřejné správě, způsobům ochrany vůči nezákonné nečinnosti a dalším souvisejícím institutům. Jedná se o téma, kterému je v různé míře podrobnosti věnována pozornost v tuzemské literatuře (především je třeba odkázat na monografii K. Frumarové „Ochrana před nečinností veřejné správy“, Praha: Leges 2012), tématu se již věnovalo více článků a sborníků, takže autorka nevstoupila na literárně nezpracovanou oblast. Přesto lze v předložené práci nalézt originální přístupy, pokusy o získání a analýzu primárních zdrojů (viz zejm. str. 74 an.: průzkum nečinnosti finančních úřadů ve správním řízení o dobrovolné registraci k dani). Práce vychází z dostupné literatury a judikatury tuzemských soudů, překračuje pouhý popisný přístup k nim, zaujímá vlastní názory.

Práce je logicky členěná do sedmi kapitol: v první vymezuje pojmy spojené s nezákonnou nečinností, ve druhé „Zásady správního práva v kontextu s nezákonnou nečinností“ (název kapitoly nebyl vhodně zvolen, spíše se jedná o rozbor zásad činnosti správních orgánů), v třetí rozebírá problematiku lhůt, ve čtvrté formy ochrany před nezákonnou nečinností podle správního řádu, v páté formy soudní ochrany, v šesté jiné formy ochrany před nečinností (ombudsmanem, vyřizováním stížností a peticí, Soudním dvorem EU a Evropským soudem pro lidská práva) a v poslední, sedmé, zkoumá možnosti náhrady újmy způsobené nezákonnou nečinností.

Jen na nižší úrovni je práce se zahraničními prameny. Autorka zařadila mezi zdroje, které použila, ve skupině E. „Právní předpisy“, 2. „mezinárodní“ (viz str. 162), mj. slovenský „zákon č. 9/2010 Zb., o sťažnostiach“. Nejedná se o „mezinárodní“, ale zahraniční právní předpis, navíc nesprávně citovaný – zkratka Zbierky zákonov Slovenskej republiky není „Zb.“, ale „Z.z.“. Zkratka „Zb.“ se užívá k předpisům vyhlášeným do 31. 12. 1992. Zamýšlela-li autorka provádět srovnání se slovenskou úpravou řešení problematiky nezákonné nečinnosti, bylo vhodné na místo půl stránky textu o slovenské právní úpravě stížností (str. 131), odkazující navíc ne na slovenský, ale na tuzemský literární pramen, spíše se věnovat slovenské úpravě soudní ochrany před nezákonnou nečinností, jakož i úpravě poskytované slovenskou prokuraturou, v těchto institutech jsou skutečně podstatné rozdíly oproti úpravám českým.

Charta základních práv Evropské unie je pramenem práva EU, není namístě ji označovat jako „mezinárodní dokument“ (str. 7 práce).

Autorce je třeba vytknout, že nepoužívá jako prameny učebnice vydané v posledním vydání (na str. 2 např. cituje učebnici P. Průchy z r. 2007 – 7. vydání, posledním je ale 8. vydání z r. 2012, dále cituje učebnici D. Hendrycha z r. 2012 – 8. vydání, posledním je ale 9. vydání z r. 2016). U posledně zmíněné učebnice je jako autor uváděn jen D. Hendrych, přitom by mělo být správně uváděno D. Hendrych a kol. Necitování kolektivu autorů pak vede k dalším chybám, např. na str. 22 práce je v poznámce pod čarou č. 39 připisováno autorství citované věty D. Hendrychovi, ačkoli autorem byl V. Vopálka.

V práci nejsou správně užívány zavedené zkratky. Zkratkou pro Listinu základních práv a svobod má být podle str. 159 „LZPS“, v textu práce ale se často píše o „Listině“ (např. na str. 8). Často citovaná Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod není uvedena v Seznamu použitých pramenů, zřejmě pro ni autorka ani žádnou zkratku oficiálně nezavedla, přesto bez dalšího píše někdy o „Evropské úmluvě“, jindy o „Úmluvě“ (viz např. str. 8).

Z více konkrétních připomínek k obsahu práce uvedu následující:

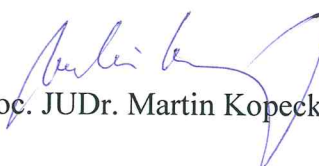
- k první straně Úvodu: formulace v předposledním odstavci o tom, že „pro správní orgány ... je judikatura Nejvyššího správního soudu závazná“ je zavádějící, vyžadovala by vysvětlení, jakou závaznost má autorka na mysli – zda v konkrétním instančním postupu nebo precedenčně;
- k první straně Úvodu: formulace, že nezákonná nečinnost je institutem poměrně novým, asi nebude správnou a přesnou: za „poměrně nové“ snad lze považovat některé právní nástroje ochrany proti nezákonné nečinnosti, nikoli nečinnost jako takovou (o nečinnosti např. psal Hoetzel v učebnici Československé správní právo – část všeobecná z r. 1934 na str. 329: „Proto se právní řád stará o ochranu strany před nečinností úřadu ...“);
- je str. 1 dole: Petr Průcha je již více let profesorem, ne docentem;
- ke str. 3: vyšla-li autorka z členění forem činnosti veřejné správy na právní a neprávní, což není rozhodně všeobecně přijímáno, měla se vypořádat i s tím, že např. v učebnici D. Hendrycha a kol. se výslovně uvádí, že je nutno odmítnout dělení forem správní činnosti na právní a neprávní (v 8. vydání učebnice, která byla pro autorku jedním z použitých pramenů, se to píše na str. 173 a 174);
- ke str. 11 an.: není jasná, proč zařadila autorka do práce věnované ochraně před nezákonnou nečinností veřejné správy text o možné nečinnosti prezidenta republiky při odvolání člena vlády: prezident republiky přece v těchto případech nevystupuje jako správní orgán. Na druhou stranu je škoda, že se autorka nevěnuje jiným probíraným případům souzené nečinnosti prezidenta republiky spočívající v nejmenování soudců nebo nejmenování profesorů vysokých škol; v těchto věcech alespoň podle judikatury prezident republiky správním orgánem je.
- ke str. 24: v textu rozlišujícím lhůty prekluzivní a promlčecí mělo být vysvětleno, jaké účinky na promlčení ve veřejném právu, že se odlišuje od civilního chápání významu tohoto institutu;
- ke str. 37 (a jinde): je uváděna zbytečně dlouhá citace z odůvodnění rozsudku, aniž by k němu podala autorka nějaký rozbor, tzn. aby se snažila ukázat svou schopnost samostatně vědecky pracovat. Podobnou připomínku mám ke str. 61: převzetí textu soudního rozhodnutí ve věci Bauhaus bylo nadbytečné, text má jen omezenou vypovídací hodnotu pro účely rigorózní práce. Totéž na str. 98/99 ve vztahu k textu napsaném kurzívou.
- ke str. 100/101: rozsah textu, který se zabývá podpisu a formě podání žaloby, je nevyvážený ve vztahu k tématu, když zde autorka píše o otázkách, které nejsou pro řízení ve věcech ochrany před nečinností specifické;
- ke str. 114/114: rovněž zde text o kasační stížnosti odbíhá od hlavního tématu práce;
- ke str. 120: autorka v textu o ochraně proti nečinnosti samosprávných komor přehlédla existenci usnesení zvláštního senátu z 1. 8. 2017, čj. Konf 28/2014-55, který dosavadní přístupy k této problematice výrazně mění;
- ke str. 144 (aj.): autorka měla více uvádět odkazy na ustanovení právních předpisů, jejichž rozbor provádí. Text o regresní náhradě nebere do úvahy znění zákona č. 82/1998 Sb., které je účinné od 1. 1. 2014 (novela č. 303/2013 Sb.).

Text práce byl ověřen i podle kontroly plagiátorství, která uvádí nejvyšší míru podobnosti 0 %.

Přes uvedené výhrady hodnotím předloženou rigorózní práci tak, že odpovídá požadavkům stanoveným na rigorózní práce a doporučuji ji k obhajobě.

Doporučuji autorce, aby se při ústní obhajobě věnovala vybraným připomínkám uvedeným v tomto textu a uvedla, zda při zpracování textu zkoumala též některé zahraniční úpravy ochrany proti nečinnosti, např. slovenskou úpravu, a případně uvedla základní rozdíly od úpravy české.

V Plzni dne 20. února 2018


doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.