

Oponentský posudek na habilitační práci

JUDr. Kateřiny Frumarové, Ph.D. „Nicotnost správního rozhodnutí“

Oponent: doc. JUDr. Helena Prášková, CSc., katedra správního práva a správní vědy, Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

I.

Předložená habilitační práce dr. Frumarové se zabývá problematikou, která má značný význam pro právní nauku i pro aplikační praxi. Zpracování tohoto tématu není nijak snadné, protože právní úprava (dnes obsažená ve správním řádu, v daňovém řádu a v soudním řádu správním) je poměrně kusá. Též literatura k tomuto tématu není příliš bohatá, monografická díla chybí.

Z práce je zřejmé, že se autorka na její zpracování důkladně připravila studiem starší i novější literatury, shromáždila a nastudovala velké množství judikatury (zejména správní, ale též civilní), provedla komparaci s právní úpravou okolních států. Práce je výsledkem dlouholeté odborné a vědecké práce autorky, jednotlivé aspekty tématu i související otázky byly publikovány jako časopisecké práce, příp. ve sbornících či kolektivních monografiích, autorka dílčí výsledky svého zkoumání prezentovala též na různých odborných a vědeckých fórech.

Cílem předkládané habilitační práce není podle autorky pouze seznámení se stávajícím pojetím nicotnosti a aspektů s ní souvisejících, ale má též poukázat na problematické aspekty s tímto institutem spojené a v návaznosti na to formulovat návrhy možných řešení z pohledu de lege ferenda. Z použitých vědeckých metod lze uvést zejména analýzu, užity jsou též srovnávací přístupy. Práce je logicky uspořádána, umožňuje dobrou orientaci v textu, je napsána srozumitelně, kultivovaným jazykem.

Habilitační práce „Nicotnost správního rozhodnutí“ byla jako monografie vydána nakladatelstvím Leges, s.r.o. v edici „Teoretik“ v roce 2014.

II.

Habilitační práce je rozdělena, kromě úvodu a závěru, do šesti částí, které jsou ještě dále vnitřně podrobněji členěny do kapitol a podkapitol, je vybavena bohatým poznámkovým aparátem a opatřena seznamem použité literatury. Celkový rozsah práce je 496 stran.

V první části se dr. Frumarová zabývá vadami správního rozhodnutí, provádí jejich kategorizaci a zasazuje nicotnost jako nejtěžší vadu do kontextu dalších vad správních aktů. Za ty považuje formální vadnost písemného vyhotovení rozhodnutí, věcnou nesprávnost správního rozhodnutí, nezákonnost správního rozhodnutí a dále též neplatnost daňového rozhodnutí podle zákona o správě daní a poplatků. Vymezuje pojem nicotnosti správního rozhodnutí, zamýšlí se nad podstatou nicotnosti, jejím terminologickým vyjádřením, klade otázku, na jaké formy rozhodnutí, resp. jejich části lze nicotnost vztáhnout. Dále popisuje platnou právní úpravu nicotnosti. S nicotností rozhodnutí souvisí princip presumpce platnosti a správnosti rozhodnutí vydaného orgánem veřejné správy jako důsledek principu důvěry jednotlivce v právo, principu právní jistoty a předvídatelnosti právních aktů, principu ochrany práv nabytých v dobré víře. Autorka správně klade otázku, zda nicotná rozhodnutí této presumpce požívají či nikoli, uvádí různé teoretické názory, není však zcela zřejmý názor autorky na tento problém, jehož řešení může mít důležité právní důsledky.

Druhá část je logicky zaměřena na analýzu důvodů, které vedou k nicotnosti správního rozhodnutí, a to jak z hlediska teoretického, tak z hlediska pozitivně právního. Autorka uvádí různé možnosti úpravy důvodů nicotnosti (též ve srovnání se zahraničními úpravami), zejména úpravu generální klauzule (obecného důvodu) nicotnosti a úpravu speciálních důvodů nicotnosti rozhodnutí. Z pohledu volby způsobů úpravy je zajímavé uvažovat, zda je vhodnější upravit obecný důvod nicotnosti (opírající se zpravidla o dva znaky – zásadní závažnost vady a její zřejmost, zjevnost) a doplnit jej demonstrativním výčtem možných způsobů naplnění tohoto obecného důvodu, nebo obecný důvod i speciální důvody považovat za samostatné, z hlediska naplnění podmínek izolované, neprovázané důvody. To má význam především při posouzení, zda i speciální důvody nicotnosti mají být zřejmé (zjevné).

Autorka v části II. 3. velmi obsáhle a detailně analyzuje speciální důvody nicotnosti správního rozhodnutí. Je patrné, že některé případy nelze bez pochybností zařadit do určité skupiny důvodů nicotnosti (zejména u důvodu nedostatku pravomoci a nedostatku právního podkladu), tato skutečnost však nemá větší praktický dopad a je tak více otázkou teoretickou. Může být též diskusní, zda skutečně všechny uvedené případy nicotnosti z důvodu nedostatku pravomoci vykazují tak zásadní a intenzivní vadu, že je lze za nicotné považovat. K tomu ovšem nutno dodat, že je jistě třeba posuzovat každý případ samostatně. Diskutovat je možné např. o situaci, kdy není ze strany správního orgánu respektován stanovený způsob zahájení řízení - řízení je zahájeno z moci úřední, ačkoli jde o řízení návrhové (třeba řízení o návrhovém přestupku podle § 68 přestupkového zákona). Dalším případem je podle autorky

situace, kdy správní orgán nepřipustně rozšiřuje svou pravomoc a jsou uvedeny konkrétní případy, kdy správní soudy vyslovily závěr o nicotnosti správního aktu. Lze, podle autorky, tento důvod nicotnosti spatřovat např. v postupu, kdy by stavební úřad vydal územní rozhodnutí bez závazných stanovisek dotčených orgánů a sám stanovil podmínky vyplývající z ochrany jednotlivých složek veřejného zájmu (např. z hledisek požární bezpečnosti, ochrany kulturních památek, ochrany veřejného zdraví apod.)? Zajímavý je výklad dr. Frumarové o vývoji názorů na důvod nicotnosti spočívající v uložení povinnosti non subjektu. Domnívá se autorka, že se něco změnilo v posuzování tohoto důvodu nicotnosti přijetím nového občanského zákoníku a jeho § 17 odst. 2?

Je zřejmé (a obsáhlá judikatura to potvrzuje), že institut nicotnosti správního rozhodnutí je v poslední době na vzestupu. Účastníci řízení často argumentují, že jimi napadené rozhodnutí je nicotné a požadují jeho zrušení, resp. prohlášení za nicotné. Také správní orgány posuzují charakter vad rozhodnutí a uvažují, zda akt nemá vadu nejtěžší.

Možná je pro naši dobu signifikantní, že zatímco se podrobně upravují speciální důvody nicotnosti a v jejich rámci se teoreticky i judikatorně detailizují jednotlivé možné případy naplnění těchto důvodů (někdy až ad absurdum), mizí postupně jeden z obecnějších důvodů nicotnosti – rozpor s dobrými mravy. Pravděpodobně v záplavě často velmi „technokratických“ právních norem, na jejichž základě jsou přijímána správní rozhodnutí, je těžké hodnotu dobrých mravů hledat a nalézat.

Část třetí je věnována zjišťování a prohlašování nicotnosti správního rozhodnutí. Autorka postupně analyzuje postupy správních orgánů podle správního řádu, resp. daňového řádu, nicotnost správního rozhodnutí v řízení před soudy, v kompetenčních sporech a v jiných řízeních před orgány veřejné moci. Velmi zajímavá (teoreticky i prakticky) je otázka postupu správního orgánu v situaci, kdy důvody nicotnosti jsou zjištěny v odvolacím řízení (řízení o rozkladu). Protože věc není snadná, je podle mého názoru správné se ptát, zda musí odvolací správní orgán zkoumat, zda zjištěná vada má podle charakteru a závažnosti za následek nicotnost či pouhou nezákonnost, zda má být nicotnost rozhodnutí výslovně uvedena ve výroku rozhodnutí odvolacího orgánu, zda má takový postup oporu ve správním řádu apod. Otázka může směřovat též k tomu, zda má význam výrok odvolacího orgánu o zrušení rozhodnutí pro nicotnost pro to, aby bylo rozhodnutí zrušeno s účinky, jako by nebylo nikdy vydáno, když účinky (nejde-li o předběžně vykonatelné rozhodnutí) nastávají v zásadě až nabytím právní moci. Lze očekávat, že tyto aspekty řešení budou ještě předmětem diskusí.

Autorka pojednává o nicotnosti rozhodnutí v jiných řízeních před orgány veřejné moci. V té souvislosti bych se chtěla zeptat, co se rozumí „navazujícím řízením“ v oblasti správního trestání (str. 361). Lze tento výklad rozšířit i na posuzování recidivy?

Ve čtvrté části jsou uvedeny důsledky nicotnosti správního rozhodnutí. Vydání nicotného rozhodnutí nepochybně představuje rozpor s řadou základních zásad výkonu veřejné správy. Protože nicotné rozhodnutí nemůže působit právní účinky, je otázkou výkon práv a povinností z nicotného aktu. Jistě, pokud někdo vykonává právo z nicotného aktu v dobré víře, bude se podle toho posuzovat případná protiprávnost takové činnosti. Je ovšem složitá náprava, odstranění vzniklého protiprávního stavu.

Pátá část habilitační práce se zabývá dalšími správními úkony, které správní orgány činí podle správního řádu. Autorka postupně dospívá k závěru o možnosti hovořit o nicotnosti ve vztahu k tzv. jiným úkonům (úkonům podle části čtvrté správního řádu), k veřejnoprávním smlouvám, k opatření obecné povahy. I když o nicotnosti se nehovoří v souvislosti s vydáváním abstraktních aktů, zejména právních předpisů (názory o nicotnosti abstraktních aktů jsou výjimkou), byla by zajímavá otázka řešení vad odpovídajících nicotnosti u abstraktního aktu. Zajímá mě názor autorky na tento problém, zejména v případech zjevného překročení pravomoci, zřetelného postupu „ultra vires“.

Habilitační práci ukončuje šestá část, která obsahuje náměty na úpravu institutu nicotnosti správního rozhodnutí *de lege ferenda*. Ty jsou zaměřeny nejprve na argumentaci, proč je výslovná právní úprava nicotnosti vhodnou variantou přístupu k tomuto institutu. Dále se dr. Frumarová vyslovuje pro precizaci obecného důvodu nicotnosti a současně pro úpravu a rozšíření výčtu speciálních důvodů nicotnosti, jednotlivé důvody uvádí, formuluje a odůvodňuje jejich zařazení do tohoto výčtu. Z hlediska postupu správních orgánů ve vztahu k nicotnému rozhodnutí navrhuje autorka řešit výslovnou právní úpravou situaci, kdy je nicotnost zjištěna v rámci odvolacího řízení (řízení o rozkladu), podobné doplnění navrhuje též u přezkumného řízení. Samostatné prohlášení nicotnosti by mělo zůstat zachováno jako dozorčí prostředek a uplatnit se subsidiárně. Zároveň pléduje pro to, aby správní orgány měly možnost deklarovat nicotnost ze všech důvodů nicotnosti (obecného i zvláštních).

V závěru autorka shrnuje dílčí závěry a náměty obsažené v jiných částech práce.

III.

Závěrem lze shrnout:

Předložená habilitační práce významnou měrou přispívá do teoretické diskuse o nicotnosti správního rozhodnutí. Nejde přitom jen o popis právní úpravy nicotnosti v příslušných zákonech, ale o teoretický rozbor institutu, zamyšlení nad jeho podstatou a o právní argumentaci jednotlivých právních problémů. To, že s některými názory, vyslovenými v habilitační práci, lze polemizovat, v žádném případě nesnižuje hodnotu předloženého díla, spíše to vyplývá ze samotné povahy tématu. Skutečnost, že se některé teze nebo popisy situací v různých částech práce opakují (částečně je to způsobeno možná tím, že části práce byly samostatně publikovány), sice čtenáře poněkud zatíží, na druhé straně to u takto rozsáhlé práce vede k plynulosti textu a jeho správnému pochopení.

Kromě toho tím, že práce podrobně a důkladně rozebírá právní úpravu a provádí její výklad (včetně uvedení relevantní judikatury), bude nepochybně dobře využitelná v praxi správních orgánů.

Dotazy k obhajobě habilitační práce jsou obsaženy průběžně v textu oponentského posudku.

Habilitační práci dr. Frumarové hodnotím velmi pozitivně. Je nepochybně výsledkem tvůrčí vědecké práce a obsahuje nové vědecké poznatky.

Předložená práce splňuje veškeré požadavky, kladené na habilitační práce podle ustanovení § 72 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů. Práci proto doporučuji k obhajobě.

doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

V Praze dne 28. 6. 2015