

Posudek oponenta habilitační práce

Masarykova univerzita

Fakulta Právnická fakulta MU

Habilitační obor Správní právo a právo životního prostředí

Uchazeč **JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.**

Pracoviště Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta

Habilitační práce Nicotnost správních rozhodnutí

Oponent **Prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.**

Pracoviště Ústavní soud

Autorka předložila práci, která se zabývá stále aktuální problematikou nulity správních aktů. Jde o téma, které poutalo pozornost (literatury i judikatury) již v období první republiky, renesance zájmu o tuto nejtěžší vadu rozhodnutí pak nastala po událostech konce roku 1989. Souviselo to zvláště s obnovou správního soudnictví, kdy se judikatura nejprve Vrchního soudu v Praze a posléze Nejvyššího správního soudu musela vypořádat se staronovým fenoménem, zpočátku pozitivně právně ani neexistujícím (nepodloženým).

Celkový rozsah práce, která se kromě úvodu a závěru skládá ze šesti dále bohatě členěných částí, shrnutí v anglickém jazyce, seznamu literatury a judikatury, činí úctyhodných 496 stran.

V první části, nazvané *Nicotnost a další vady správního rozhodnutí* (s. 15 – 87), se autorka věnuje zejména teoretickoprávním východiskům a pozitivněprávní úpravě nicotnosti správního rozhodnutí a ostatním, méně závažným vadám rozhodnutí, tj. formální vadnosti, věcné nesprávnosti, nezákonnosti a neplatnosti (podle dřívější úpravy procesní daňové problematiky).

Část druhá, *Důvody nicotnosti* (s. 88 – 236), jak již naznačuje název, zevrubně analyzuje jednotlivé důvody nicotnosti, jak vyplývají z právní úpravy i z judikatury, zejména správních soudů. Postupně jsou tak rozebírány vady spočívající v nedostatku pravomoci, věcné nepříslušnosti, nedostatku právního podkladu, nedostatku ve složení kolegiálního orgánu, požadavku trestného plnění, požadavku plnění právně či fakticky neuskutečnitelného, vnitřní rozpornosti, nedostatku vůle správního orgánu a nedostatku formy správního rozhodnutí.

Ve třetí části, nadepsané *Zjišťování a prohlašování nicotnosti správního rozhodnutí* (s. 237 – 363), autorka nejprve v prvním oddílu přibližuje historické pozadí probírané problematiky, aby

posléze ve druhém oddílu postupně zevrubně rozebírala postupy správních orgánů ve vztahu k nicotným rozhodnutím, tj. zjišťování a prohlašování nicotnosti podle příslušných ustanovení správního řádu (§ 77 a 78), nicotnost ve vztahu k opravným a dozorčím prostředkům, možnosti dalších postupů podle správního řádu ve vztahu k nicotnému rozhodnutí a nicotnost podle daňového řádu. Třetí oddíl této části je zaměřen na úzce související otázky vyslovování nicotnosti správního rozhodnutí v řízení před správními soudy, a to zejména v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s.ř.s.), včetně řízení o kasační stížnosti, přičemž autorka neopomněla ani závažnou problematiku nicotnosti správního rozhodnutí v řízení podle části páté občanského soudního řádu, tedy v řízení před civilními soudy.

Část čtvrtá, nazvaná *Důsledky nicotnosti správního rozhodnutí* (s. 364 – 393), se soustřeďuje na analýzu právní situace vzniklé po prohlášení (příp. vyslovení) nicotnosti jednak v kontextu zásad výkonu veřejné správy, dále pak při výkonu práva či plnění povinnosti na základě nicotného správního rozhodnutí a konečně rozebírá otázku odpovědnosti za škodu způsobenou nicotným správním rozhodnutím.

V části páté, *Další postupy (úkony) veřejné správy podle správního řádu* (s. 394 – 415), se autorka zabývá problematikou úzce související s nicotností správních rozhodnutí, tedy otázkou nicotnosti jiných úkonů podle části čtvrté správního řádu, nicotností tzv. závazného stanoviska podle správního řádu (§ 149), veřejnoprávních smluv a opatření obecné povahy.

Část šestá - z pohledu nových poznatků, názorů a závěrů - patrně nepřínosnější, nese název *Nicotnost správního rozhodnutí de lege ferenda* (s. 416 – 459), kde autorka především predestírá své představy o eventuální budoucí právní úpravě jednotlivých důvodů nicotnosti a vyjadřuje své stanovisko k dalším souvisejícím procesním otázkám.

V *Závěru* (s. 460 – 466) autorka stručně shrnuje poznatky, které v rámci práce získala, a sumarizuje své názory a závěry.

Pokud jde o název práce, zdá se, že ne zcela přesně odpovídá obsahu, resp. obsahová náplň práce zvolený název přesahuje. Poměrně stručná část pátá totiž znatelně vybočuje, neboť se věnuje nicotnosti, případně jiným vadám úkonů veřejné správy, které nejsou správními akty. V dané souvislosti vcelku není podstatné, že by si tato problematika patrně zasloužila (zevrubnější) samostatnou studii. Domnívám se totiž, že s přihlédnutím k celkovému (více než dostačujícímu) rozsahu práce by absence této části (a příslušných partií v části šesté i v závěru) nijak nesnižovala hodnotu díla.

Samozřejmě by bylo možné uvažovat o poněkud jiné struktuře práce, ale to je věc autorského přístupu. Co mi ale trochu vadí, je umístění pojednání o správních aktech (s. 37 an.), tedy nikoliv

na začátku. Vždyť je to výchozí otázka: zdá se logičtějším nejdříve určitým způsobem (stručně) vymezit správní akt, a teprve pak se zabývat tím, že trpí určitými vadami, včetně nicotnosti (a nikoliv naopak).

Je sice třeba na jedné straně ocenit seznámení se zahraničními úpravami některých aspektů problematiky, na druhé straně tyto (různě obsáhlé) poznatky, roztroušeně pojednané v jednotlivých partiích, působí poněkud nesystematicky a spíše rušivě. Spíše by se slušelo regulaci v zahraničí soustředit v samostatné části.

Co se týče formálně technické stránky, především si myslím, že nebylo zcela nezbytné v poznámkách vždy opakovat plný odkaz na literární zdroj. Sice to snad poskytuje větší komfort pro čtenáře, ale u vědecké práce to nepovažuji adekvátní. Poněkud také obtěžuje používání tučného textu ke zvýraznění některých závěrů, myšlenek či definic, spíše se to zdá vhodné pro učebnici. Jako autor bych raději využíval kurzivu, ale podstatně střídměji. Předpokládá se totiž, že si čtenář sám najde to (pro něj) podstatné. Nejednotným se jeví i přístup k citaci z judikatury, někdy se nachází v textu, jindy v poznámkách. Doporučoval bych citaci v poznámce s tím, že ve vlastním textu autorka „vyhmátne“ vůdčí myšlenku/y (závěr/y); někdy by citace mohla být kratší (srov. např. s. 300, 314, 342 a 384).

Pokud jde o hodnocení samotného obsahu práce, především je třeba zdůraznit, že dané téma v takto komplexním, širokém a aktuálním záběru prozatím nebylo (jediným autorem) zpracováno, samozřejmě pokud pomineme autorkou nezdědkou připomínanou rozsáhlejší studii (nikoliv však monografii) *E. Hexnera* (Vadné akty správné), která je ovšem již 85 let stará. Práce je psána čtivým, srozumitelným jazykem a přitom fundovaně, s hlubokou znalostí věci. Autorka se občas nevyhnula určitému „opakování se“, což lze snad pochopit s ohledem na rozsah práce (srov. např. s. 105/106 a s. 143). Autorka důsledně a kriticky podchycuje náhledy jiných a zároveň se nebojí vyslovit názor a provést závěry vlastní, byť – nebo právě proto – mohou někdy vyvolat nesouhlasné, polemické reakce. V této souvislosti je třeba vyzdvihnout práci s odbornou literaturou. Zdá se, že autorka neopomněla snad žádný relevantní literární zdroj, kde je problematika alespoň jen zmíněna, včetně přesahů zahraničních. Kladně tudíž můžeme hodnotit bohatý poznámkový aparát, který mj. svědčí o tom, že s literaturou uvedenou v přehledu autorka skutečně aktivně pracovala. Nicméně občasná pouhá citace ustanovení právního předpisu v poznámce do vědecké práce nepatří (srov. např. pozn. č. 148, 151, 360 a 388). Vskutku pozoruhodně rozsáhlou, takřka municiózní práci s judikaturou Nejvyššího správního soudu, ale i Ústavního soudu, nelze nepochválit.

K práci mám následující konkrétní připomínky, poznámky, příp. komentáře:

V souvislosti s posuzováním účinků vadného správního aktu by patrně stálo za rozlišení mezi pravomocným a nepravomocným rozhodnutím (s. 20an.). Poněkud mi chybí shrnutí, resp. zřetelný závěr autorky, jak sama klasifikuje vady správních aktů, příp. k jakému názoru se připojuje (s. 25an.). Skutečně u nicotných správních aktů existuje výjimka ze zásady presumpce platnosti a správnosti správního aktu (s. 32)? Není mi jasné, proč a jak by měl zákon o Ústavním soudu řešit problematiku nicotných správních aktů (s. 48). Mám poněkud problém se závěrem, že každé nicotné rozhodnutí je i rozhodnutím nezákonným (s. 77), resp. že nicotnost představuje „kvalifikovaný stupeň nezákonnosti“ (s. 261) nebo že nicotnost je „subkategorí nezákonnosti“ (s. 270). Vždyť se zpravidla vychází z toho, že nicotný akt po právu neexistuje (nachází se „mimo právo“), může být takový akt nezákonným (a zároveň nicotným)? Může nicotnost z důvodu věcné nepříslušnosti vyslovovat také (správní) soud (s. 98)? Mohla by autorka podrobněji rozebrat svůj závěr o tom, že čl. 79 odst. 1 Ústavy je konkretizací čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny (s. 105 a 143). Jak lze rozumět závěru, že příslušnost je výrazem pravomoci (s. 120)? Lze skutečně hovořit o přípustnosti kasační stížnosti na základě „generální klauzule“ (s. 319)?

Lze uzavřít, že výše uvedené obecné i konkrétní připomínky a poznámky nikterak nesnižují vysokou vědeckou úroveň práce, neboť účel oponentního posudku - podle mého mínění - spočívá především právě v „oponování“ a nikoliv (převážně) ve vyzdvihování kladů. Předložená práce podle mého názoru splňuje požadavky standardně kladené na habilitační práce v oboru *Správní právo a právo životního prostředí*, a je tedy způsobilá k obhajobě.

Doporučuji, aby autorka v rámci obhajoby habilitační práce reagovala na uvedené připomínky a poznámky a zejména pak provedla srovnání úpravy nicotnosti podle správního řádu a podle daňového řádu.

V Brně dne 30. září 2015

Prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.