

Posudek oponenta habilitační práce JUDr. Kateřiny Frumarové, Ph.D.

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 správního rozhodnutí

Oponent

Doc. JUDr. Pavel Mates CSc.

Pracoviště

Vysoká škola finanční a správní, Praha

FSE UJEP, Ústí nad Labem

Autorka se ve svém habilitačním spisu (který publikovala pod stejným názvem jako monografii v nakladatelství Leges s vročením 2014), soustředila na problematiku, která je v platné právní úpravě správního řádu výslovně zmíněna ve třech paragrafech, dvou paragrafech daňového řádu a na několika místech soudního řádu správního. Tím, že předkládá práci o rozsahu bezmála 500 stran, potvrzuje, jak dobře si uvědomuje, že právo je vzájemně související a podmiňující se systém, který je nutno chápat v jeho komplexu, procházející dynamickým vývojem a někdy na první pohled jednoznačná ustanovení právních předpisů staví před aplikační praxi nové otázky.

Při hodnocení práce nutno předeslat, že je dobře teoreticky ukotvena. Hned v úvodních pasážích jsou vymezeny základní pojmy a kategorie, které fakticky tvoří jádro probírané tematiky, totiž správní rozhodnutí a nicotnost a v návaznosti na to, také základní podmínky pro vydání jak náležitého, tak vadného správního aktu. Za otázku zásadního charakteru označuje presumpci správnosti správního aktu. Ačkoli se na první pohled může zdát, že jde o notoriety, může mít způsob jejího řešení zcela jiné důsledky, bude-li akceptován závěr že existuje povinnost respektovat i nicotný akt do doby, než je nulita prohlášena (V. Sládeček), či stanovisko opačné. Autorka sice správně dovozuje, že nulitní akty touto presumpcí vybaveny nemohou být, ale na posléze zmíněný problém zůstává dlužná odpověď.

Po přehledném výčtu kategorizace vad správních rozhodnutí, je velmi zevrubně vymezen pojem nicotnosti. Zde, snad bezděky, ukazuje, jak vlastně malý skutečný význam může mít vyhledávání nejrůznějších označení pro totéž a snahy o co největší detailizaci, protože nikdy beztak nebude úplná a vždy se mohou objevit další, hraniční případy (viz úvahy o paaktu na str. 34-36). Ocenit je třeba zde provedenou analýzu pojmu rozhodnutí a jeho součástí, kde se

mezi jinými zastavuje i u důsledků, které má jeho materiální pojmání.

V této souvislosti by se snad ještě slušelo objasnit, proč se hovoří o nicotném rozhodnutí, když fakticky jde o *contradictio in se*, vzhledem k tomu, že toto neexistuje.

Za zdařilé považuji úvahy o důsledcích formálních vad písemných vyhotovení rozhodnutí. Na základě podrobného rozboru judikatury autorka dovozuje, že správní soudy jsou značně rezervované, pokud se týče prohlašování nicotnosti z těchto důvodů a sama tento přístup akceptuje. Správně k tomu ovšem dodává, že každou situaci je nutno posuzovat individuálně a není možno cestou opravy zřejmých nesprávností (§ 70 správního řádu) řešit nezákonnost ba dokonce nicotnost správního aktu.

Tato zdrženlivost soudů je ostatně patrná i z obsahu subkapitoly věnované poměru nezákonnosti a nicotnosti. Opět by tu bylo vhodné se nad důvody této praxe zamyslet a dovodit, jaké důsledky přináší.

V práci nechybí ani komparace právní úpravy nicotnosti obsažené ve správním řádu a to jak s předpisy jiných států, tak i daňovým řádem. Snad by se tu žádalo ještě připojit kritickou poznámku, proč se režimy obou procesních předpisů liší, kterou postrádám.

Nepochybeně nejzřetelnějším důvodem nicotnosti je nedostatek pravomoci, již jen proto, že je v rozporu s elementárními zásadami právního státu. Na druhé straně však nutno dodat, že k tomuto důsledku může vést i nedostatečná přesnost naší právní úpravy. V této souvislosti se autorka vrací k pojmu *paakt*, který chápe jako speciální podskupinu nicotných aktů. Smysl tohoto odlišení spatřuje mimo jiné i ve způsobu řešení, když podle ní by v tomto případě ani nebylo třeba vydávat rozhodnutí, ale postačí pouhé sdělení správního orgánu, že jde např. o podvrh či padělek. Otázkou je, zda takové řešení je plně v souladu s principem právní jistoty a jak by bylo posuzováno v souvislosti s materiálním pojetím rozhodnutí. Nemohu se též zcela ztotožnit se závěrem, že by zde nebylo možno uplatňovat odpovědnost vůči státu, což přichází v úvahu např. tam, kde stát nezabránil podvodu, byť je mi známo, že v konkrétním případě soudy náhradu za takové jednání nepřiznaly.

Při rozboru dalšího z důvodů nicotnosti totiž věcné nepřislusnosti je správně připomenuto, že je třeba pečlivě přihlížet k tomu, o jakou intenzitu nepřislusnosti se jedná, konkrétně, dosahuje-li stavu absolutní nepřislusnosti, kdy až tato je důvodem nicotnosti. Je tedy zřejmé, že mantinely zde nejsou zcela jasně nastaveny.

Ještě větší komplikace oproti předchozím důvodům jsou konstatovány u nedostatku právního

podkladu. Jakkoli jej aplikační praxe i nauka jako důvod nicotnosti uznávají, nelze vyloučit, že někdy půjde fakticky spíše o nedostatek pravomoci anebo jak má za to autorka, že se jedná o jakousi obecnější kategorii, spadající mezi tzv. jiné vady, pro které nelze akt považovat za rozhodnutí. Pak je ovšem otázkou, má-li vyčlenění tohoto důvodu jiný význam než teoretický.

Námětem k diskusi může být závěr práce, konformní s judikaturou, že překážka věci pravomocně rozhodnuté nepředstavuje vadu působící nulitu. V této souvislosti se ovšem nabízí otázka, zda je plnění na základě takového rozhodnutí právně možné/usutečnitelné? Domnívám se, že odpověď musí být záporná a zde by pak mělo nastoupit posouzení takto vzniklého stavu podle § 77 odst. 2 správního řádu.

Jak patrně, promítá se dnes stále častěji frekventovaná kategorie dobrých mravů i do posouzení důvodů nicotnosti. Autorka zde dovozuje, že rozpor rozhodnutí s nimi nemá za důsledek nicotnost správního aktu. Tento závěr ovšem platí pouze za podmínky, že mezi jednání *contra bonos mores* nebude např. řazeno svolení k jednání nemravnému a samozřejmě, pokud by tak výslovně nestanovil zákon (jako je tomu v citované úpravě německé).

Zvláštní pozornost je věnována procesním podmínkám prohlášení nicotnosti, které splňují snad vše, kromě jednoznačnosti. Jádro problému je po právu spatřováno v konstrukci dělené pravomoci řešení nicotnosti mezi správní orgány a soudy a v tom, že řízení v oblasti veřejné správy lze zahájit pouze z moci úřední. Tím, že je stanoveno příliš mnoho podmínek a předpokladů pro možnou nápravu, jejichž nedodržení může samozřejmě nepříznivě dopadnout na účastníka řízení. Nejasné je pak i vyústění řízení v případě, že nadřízený správní orgán nulitu neshledá. Autorkou navrhované řešení, totiž vydání deklaratorního aktu, jehož obsahem je konstatování, že nicotnost není shledána, se jeví jako vhodné zejména z hlediska právní jistoty i možnosti domáhat se soudní ochrany. Není, však upotřebitelné shledá-li správní orgán, že je nicotnost sice dána, ale z důvodů, o nichž mu nepřísluší rozhodovat.

Za zdařilou považuji kritickou analýzu judikatury Nejvyššího správního soudu, pokud jde o řešení nicotnosti ve vztahu k opravným a dozorčím prostředkům, kde je poukazováno na fakt, že se v jeho pojetí stírá rozdíl mezi řešením nezákonnosti a nicotnosti. Lze než souhlasit s tím, že přijaté řešení, je sice snad v souladu s požadavkem rychlosti a efektivnosti, ale již neodpovídá jinému požadavku, totiž důvěře adresátů veřejné správy v právní úpravu. Zároveň tím autorka, byť mezi řádky, ukazuje, že soudní interpretace zákona může vyznít až v

dotváření práva i tam, kde k tomu nejsou, což je tento případ, důvody.

O schopnosti autorky domýšlet nejrůznější eventuality svědčí subkapitola, v níž se věnuje dalším možným postupům podle správního řádu ohledně nicotnosti. Je to však i doklad toho, jak lze nalézt komplikace všude, snad i tam, kde nemohu reálně vzniknout.

Kvalitně je pojednáno o soudní ochraně před nicotnými rozhodnutími, postrádám však odpověď na to, může-li i Ústavní soud konstatovat nicotnost.

Zajímavá je dále úvaha o významu dobré víry v souvislosti s výkonem práv a plněním povinností na základě nulitního rozhodnutí, plynoucí z prolínání subjektivních a objektivních momentů při posuzování její existence či naopak absence. V každém případě zde platí, že každá nejasnost by měla být vykládána in favorem účastníka.

Jako příklad problematičnosti právní úpravy a judikatury je uvedeno řešení nicotnosti v souvislosti s nárokem na náhradu škody podle zák. č. 82/1998 Sb. Autorka zde formuluje kritické výhrady vůči judikatuře Nejvyššího soudu, který trvá na tom, že předpokladem úspěšného uplatnění nároku je zrušení rozhodnutí. Sama se pak správně kloní k tomu, že je na místě řešení v rámci odpovědnosti za nesprávný úřední postup, což plyne ze samotné povahy nulitního rozhodnutí, které per se rušit nelze.

Jakýmsi pomyslným vyvrcholením práce jsou náměty de lege ferenda, jejichž realizace by měla přispět k odstranění nedostatků stávající úpravy nicotnosti. Jakkoli oceňuji úsilí autorky o nalezení východisek, musím položit otázku, zda by např. bylo k prospěchu výslovně zakotvit i další důvody nicotnosti, protože zkušenosti ukazují, že čím detailnější úprava, tím více problémů přináší a v konečném důsledku je na soudech, jak se s ní vypořádají. S čím se lze naopak ztotožnit, je námět, aby bylo dáno i účastníkům iniciovat prohlášení nicotnosti. Spíše na okraj uvádím, že podle mého soudu nic nebrání ani při současném stavu prohlášení nicotnosti i v řízení odvolacím.

Při hodnocení práce není snad třeba v případě této autorky zdůrazňovat, že se opírá o obsáhlý poznámkový aparát obsahující přehled literatury české i zahraniční, zejména německé, rakouské a polské a rozsáhlou judikaturu našich i zahraničních soudů, jakož i Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvoru Evropské unie. Stranou pozornosti nemohu ponechat ani formální stránku, vhodné rozčlenění práce, přesné vyjadřování a používání a odborné latinské terminologie, což zdůrazňuji proto, že to dnes již nebývá v literatuře zcela běžné.

Práce se věnuje především platné právní úpravě, čímž se nutně někde stává popisnou, čemuž se však lze jen sotva vyhnout. Rozhodně však nejde jen o komentář právního textu, naopak autorka svoje úvahy založila vesměs na širším teoretickém základě a všude, kde je to možné dovozuje zobecňující závěry. Za cenné považuji, že, byť jen na několika místech upozorňuje na průniky veřejnoprávní úpravy do oblasti práva občanského. Žádná práce, která se věnuje platnému právu, se nemůže obejít bez rozboru judikatury a jak bylo zmíněno, autorka používá této metody ve svrchované míře. Na druhé straně, jak bylo ostatně vícekrát zmíněno, se neobává věcně polemizovat a to i s precedenčními rozhodnutími. Práci poněkud zatěžuje, že některé myšlenky se v ní opakují a občas se mi zdá, že jsou vyhledávány problémy i tam, kde snad ani reálně vzniknout nemohou, což však je osud každého teoretického pojednání.

Celkově mohu uzavřít konstatováním, že JUDr. K. Frumarová, Ph.D předložila nesporně kvalitní habilitační spis, v němž prokázala schopnost samostatné vědecké práce, který přináší původní a komplexní řešení zvoleného tématu.

Dotazy oponenta k obhajobě habilitační práce (počet dotazů dle zvážení oponenta)

1. Proč považujete správní akt vydaný, třebaže zde existuje překážka rei iudicatae za pouze nezákonný?
2. Můžete se vyjádřit k otázce nicotnosti rozhodnutí ve vztahu k opomenutému účastníku řízení?
3. Správní řád umožňuje konverzi nicotného aktu, jak se to srovnává s vůdčí tezí práce, že takové rozhodnutí neexistuje?

Závěr

Habilitační práce JUDr. Kateřiny Frumarové, Ph.D. „Nicotnost správního rozhodnutí“, **splňuje** —~~nesplňuje~~ požadavky standardně kladené na habilitační práce v oboru Správní právo a právo životního prostředí.

V Praze 8. dubna 2014