

Posudek oponenta disertační práce

Vysoká škola: Univerzita Palackého v Olomouci

Fakulta: právnická

Katedra: správního práva a správní vědy

Název disertační práce: **Vliv evropského správního práva trestního na přestupkové řízení podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích**

Autor disertační práce: JUDr. Martin Škurek

Význam disertační práce a jejích poznatků, aktuálnost tématu

Ve své disertační práci se autor zaměřuje na jednu z významných oblastí správního práva, a to na oblast správního trestání, konkrétně na problematiku přestupků, resp. přesněji přestupkového řízení. Danou problematiku však neřeší pouze z pohledu české právní úpravy, ale zaměřuje se na soulad její úpravy v českém právním řádu z pohledu požadavků evropského správního práva trestního. Jak autor uvádí, zaměřuje se především na posouzení konformity aktuální úpravy přestupkového řízení s požadavky evropského správního práva trestního, jakož i na posouzení míry vlivu tohoto práva na českou právní úpravu (s. 9 a 10).

Autorem zvolené téma lze považovat bezesporu za velmi zajímavé a aktuální, kdy oblast postihování deliktního jednání je v každém státě oblastí významnou, ovlivňovanou mnoha faktory a tudíž i proměnlivou, resp. neustále se vyvíjející. Jde současně o problematiku významnou nejen z pohledu správně právní, resp. i ústavně právní nauky, ale především i z pohledu praxe veřejné správy, potažmo i správních soudů. Co se týče stavu poznání autorem zkoumané oblasti, je možné říci, že v české odborné literatuře jde prozatím o oblast nepříliš monograficky propracovanou (z tohoto úhlu pohledu), pojímanou spíše samostatně ve smyslu charakteristiky jednotlivých nejvýznačnějších evropských dokumentů, ovšem bez bližšího zaměření a propojení evropského a českého náhledu na danou oblast, tj. na přestupkové řízení.

Zvolené téma je tudíž aktuální a předložená práce se jeví být cenným přínosem do odborné diskuse k dané problematice, a to i s ohledem na neustále diskutovanou a již velmi dlouhodobě připravovanou novou právní úpravu správního trestání (tj. nejen přestupků).

Struktura práce a zvolené metody zpracování

Hodnocená **disertační práce je strukturována** - vedle Úvodu a Závěru – do 5 hlavních kapitol, jež se dále vnitřně logicky člení a obsahově na sebe navazují. Prvá kapitola představuje uvedení do

problematiky české právní úpravy přestupkového řízení, vč. stručného historického exkursu. Autor zde vymezuje základní pojmy práce, přičemž již v této kapitole se neomezuje pouze na popis daného stavu, ale snaží se jej kritickým pohledem zhodnotit a upozornit na některé zásadní nedostatky a vyvodit z toho i návrhy de lege ferenda.

Navazující kapitola nese název Evropské správní právo trestní. Autor se zde zabývá především velmi podrobným rozбором jednotlivých dokumentů, jež dle něj představují základ evropského správního práva trestního, kdy stěžejní pozornost věnuje Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, kdy na základě výkladu relevantních ustanovení Úmluvy (zejména prostřednictvím judikatury Soudu) vyvozuje požadavky, které musí určité řízení prostřednictvím právní úpravy splňovat, aby mohlo být považováno za spravedlivé a souladné s dokumenty evropského správního práva trestního. Není opomenuta ani problematika vztahu Úmluvy s právem Evropské unie, s právními řády členských států Rady Evropy a také otázka míry vlivu Úmluvy na právní řád České republiky a recentní vnitrostátní judikaturu. Závěr kapitoly pak přibližuje další dokumenty Rady Evropy, zejména doporučení, jež taktéž výrazně ovlivňují kvalitu procesu řízení o přestupcích.

Kapitola čtvrtá nesoucí název Spravedlnost přestupkového řízení představuje jádro celé disertační práce. V této, velmi rozsáhlé, části práce se autor zabývá tím, zda jsou požadavky dokumentů evropského správního práva trestního týkající se spravedlnosti řízení v současné právní úpravě přestupkového řízení naplněny, resp. posuzuje konformitu stávající české právní úpravy s požadavky plynoucími z dokumentů evropského správního práva trestního. Na zjištěné nedostatky, nesoulad či problematické aspekty pak autor reaguje svými návrhy de lege ferenda. V rámci páté a šesté kapitoly pak autor hodnotí naplnění požadavků evropského správního práva trestního v oblasti sankcionování přestupků a v oblasti soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku.

Obecně lze ke zvolené struktuře konstatovat, že autor postupuje logicky, systematicky, a to od obecného ke zvláštnímu, jednotlivé kapitoly na sebe logicky navazují a směřují k ověření jednotlivých, autorem stanovených hypotéz, kdy oceňují, že jednotlivé kapitoly obsahují vždy dílčí závěr, jenž přehledně shrnuje základní poznatky, k nimž autor dospěl.

Pokud jde o **použité metody práce**, autor v práci postupuje především za použití metody deskriptivní, analytické a komparační, kdy na základě subjektivní selekce – jež samozřejmě sleduje především vytyčené hypotézy - se věnuje vybraným aspektům české právní úpravy přestupkového řízení, jenž kriticky interpretuje a poukazuje na její nejzásadnější nedostatky. Výrazně také propojuje právně teoretické poznatky - získané analýzou a komparací - s praktickou stránkou dané problematiky, kdy poukazuje i na problémy spojené s následnou interpretací a aplikací předmětných norem v praxi. Velmi zásadním způsobem pak autor využívá metodu komparační, kdy právě na základě této metody srovnává stávající právní úpravu přestupkového řízení v ČR s požadavky evropského správního práva trestního, zejm. pak s požadavky Úmluvy. Nejen v závěru práce, ale i v rámci jednotlivých, dílčím způsobem řešených problematik, pak nechybí potřebný autorův syntetický pohled, vč. jeho úvah de lege ferenda.

Výsledky disertační práce, splnění stanovených cílů

Základním cílem práce, k němuž autor směřuje, že posouzení a zhodnocení toho, zda česká právní úprava přestupkového řízení jako celek naplňuje požadavky spravedlivého řízení, tak jak jej chápe čl. 6 Úmluvy a jednotlivé rezoluce a doporučení Výboru ministrů Rady Evropy, resp. tedy zda je konformní s požadavky plynoucími z evropského správního práva trestního. Cílem disertační práce však není jen popsat stávající stav, ale také přinést návrhy, které by přispěly k naplnění požadavků evropského správního práva trestního v ještě větší míře a vedly k posílení vlivu evropského správního práva trestního na právní úpravu přestupkového řízení v ČR.

Základní hypotéza, kterou si autor v rámci předkládané disertační práce stanovil, ověřoval a v dalším textu práce rozváděl na několik dalších navazujících dílčích hypotéz, zněla:

„Právní úprava přestupkového řízení splňuje požadavky spravedlivého řízení ve smyslu ustanovení čl. 6 Úmluvy, právní úprava sankcionování přestupků splňuje požadavky ustanovení čl. 7 Úmluvy a právní úprava soudního přezkumu splňuje požadavky příslušných dokumentů evropského správního práva trestního.“

Autor se skutečně v rámci své práce důsledně držel této hlavní, jakož i navazujících dílčích hypotéz (viz s. 103), kdy se za pomoci rozsáhlé analýzy a následné komparace českých právních předpisů a evropských dokumentů, odborné literatury i judikatury, snažil velmi podrobně jednotlivé okruhy problémů analyzovat, popsat, a následně získané poznatky zobecnit a kriticky zhodnotit, jakož i ve výsledku za pomoci komparace srovnat a tím předložené hypotézy potvrdit či vyvrátit. Je třeba současně ocenit, že se nevyhýbal ani sporným, nejednoznačným či jinak problematickým nebo nepříliš v odborných zdrojích rozebraným aspektům dané problematiky, a tudíž danou práci obohatil svým odborným, vědeckým vkladem. Lze uzavřít, že stanovený cíl autor naplnil.

Předloženou práci lze proto nepochybně kvalifikovat jako vědecký počín přinášející jednak významné informace o stávající právní úpravě přestupkového řízení v kontextu požadavků evropského správního práva procesního, vč. zhodnocení míry konformity dané úpravy, představující cenný příspěvek k odborné diskusi, jakož i zdroj kvalitních a podrobných informací a podnětů de lege ferenda (zejména pro českého zákonodárce).

Formální náležitosti

Pokud jde o formální požadavky na tento typ kvalifikační práce, domnívám se, že i tyto jsou splněny. Disertační práce je přehledně členěna (byť někdy by bylo přehlednější členění do více odstavců – viz např. s. 215 až 217) a logicky uspořádána. Práce je vybavena relevantním poznámkovým aparátem a lze konstatovat, že autor pracoval kvalitně jak s českou, tak i zahraniční odbornou literaturou. Lze tak konstatovat v souladu s čl. 16 Směrnice děkanky č. 2/2010, že prokázal znalost relevantních zdrojů vyčerpávajících dané téma. Současně nebyla opomenuta ani relevantní judikatura, a to opět jak česká, tak i evropská (někdy však autor odkazuje na rozhodnutí Soudu, avšak chybí odkaz na konkrétní rozhodnutí – např. s. 176, 185, 202).

Práce je psána čtivě, jen s občasnými gramatickými či stylistickými pochybeními.

Připomínky k textu práce

- s. 8 – je Listina opravdu ústavní zákonem?
- s. 26 – 2. 2. Současná právní úprava přestupkového práva – absence poukazu na existenci právní úpravy přestupků a řízení o nich jednak ve zvláštních zákonech, jednak ve vztahu ke správnímu řádu,
- s. 27 – jaký je dle autora vzájemný vztah mezi pojmy „společenská nebezpečnost“ a „škodlivost“?
- s. 30 – nerozumím zařazení 2. 5. Zavinění – jde o subjektivní stránku skutkové podstaty přestupku, další znaky nebyly zařazeny, jaký je význam k tématu práce?
- s. 38 a 39 – mohlo být zpracováno přehledněji (např. formou tabulky),
- s. 43 a 44 – co tedy je přesně míněno evropským správním právem trestním a jak by autor charakterizoval jeho vztah k českému právnímu řádu, resp. české právní úpravě přestupků a přestupkového řízení?
- s. 70 – proč se autor domnívá, že česká úprava nereflektuje, že „rozhodovací orgán je jako organismus, v jehož rámci působí lidé, kteří mají své postoje a také mohou mít určité předsudky“ – v rámci přestupkového řízení nelze uplatnit námitku podjatosti úřední osoby?
- s. 108 – promlčecí doba pro výmaz z evidence??
- s. 108 – nepůsobilo by vedení sbírek podřízenými správními orgány pro potřeby nadřízeného orgánu jako sjednocování rozhodovací činnosti, ovšem poněkud opačným směrem, než je obvyklé a žádoucí? Co např. celostátní evidence? Co význam činnosti správních soudů – rozhodování o kasační stížnosti, vydávání Sbírky NSS a další instrumenty k sjednocování rozhodovací činnosti.
- s. 108 – jakou míru „volnosti“ by měly tedy správní orgány v kontextu zásady legitimního očekávání mít? A co princip rovnosti?
- s. 110 až 112 - Je opravdu osamostatnění přestupkového zákona nezbytné pro naplnění požadavku spravedlnosti řízení? Co například zahraniční zkušenosti? I v jiných řízeních vedených správními orgány může být přece zasaženo citelně do práv a povinností adresátů veřejné správy – měly by se tedy pro všechny úseky vytvářet samostatné kodexy? Nepostačilo by precizovat v některých aspektech přestupkový zákon a zachovat subsidiaritu správního řádu (kdy některé instituty mají obecnou platnost a využitelnost pro jakékoli správní řízení)?
- s. 114 – v čem konkrétně spatřuje autor nedostatky české úpravy výkonu rozhodnutí v kontextu evropských požadavků?
- s. 115 – je opravdu nezbytné zavést stížnost proti obvinění z přestupku? Co rychlost řízení, ochrana poškozených; a odpovídá to skutečně závažnosti této kategorie protiprávního jednání?
- s. 116 – souhlas je i dnes podmínka blokového řízení; a co zásada vigilantiibus iura sunt... a ignorantia iuris non excusat?
- s. 116 – je judikatura správních soudů opravdu tak zcela jednoznačná co se týče vyloučení obnovy řízení a správní žaloby ve vztahu k rozhodnutí v blokovém řízení?
- s. 119 – proč ze souhlasu neplyne, že se obviněný vzdává práva na projednání přestupku v „nezkráceném“ řízení?
- s. 121 – opravdu je příkaz a příkazní řízení nevhodné pro vyřízení přestupku?

- s. 126, 127 – je nezbytné s ohledem na společenskou škodlivost tohoto deliktu zavádět trestnost pokusu? Co princip subsidiarity správně právní represe?
- s. 129 a násl. – 4.5. Zásady přestupkového řízení – zde jsou poměrně nekoncepčně slučovány do jedné kategorie jednak základní zásady činnosti správních orgánů, jednak procesní principy správního řízení – kdy jde o poměrně odlišné kategorie, kdy jistě obě mají zásadní vliv na přestupkové řízení, ovšem jde o kategorie s odlišným významem a zejména účelem a cílem,
- s. 140 - Jak pak autor chápe vztah § 3 s. ř. a § 50 odst. 3 s. ř.?
- s. 147/148 – dle judikatury ESLP se presumuje vznik nemajetkové škody v případě průtahů v řízení,
- s. 148 – v souvislosti s návrhem autora de lege ferenda – kdy by pak mohl podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti účastníků?
- s. 170/171 – nevylučuje navrhovaný způsob zahájení řízení o přestupku „oznámením“ celou kategorii „návrhových přestupků“ – co by tedy znamenalo, když by návrh na zahájení přestupkového řízení došel příslušnému správnímu orgánu?
- s. 183 – je nezbytné pro přestupkové řízení zavádět „právo na bezplatnou obhajobu“ pro nemajetné? Jak by byla nemajetnost vymezena a zejména jak prokazována – aby byl skutečně zjištěn stav odpovídající realitě – disponují správní orgány takovými prostředky?
- s. 194 – nepostačuje naplnění požadavku veřejnosti v rámci soudního přezkumu?
- s. 196 – podezřelý je účastníkem řízení?
- s. 221 – zákon č. 344/1992 Sb. již byl zrušen,
- s. 235 – odpovídá myšlenka autora odebrat správním orgánům aktivní legitimaci k podání kasační stížnosti smyslu a účelu tohoto institutu?
- s. 238 – nejde o rozdíl mezi aktem věcně nesprávným a aktem nezákonným; jak tedy autor chápe rozhodnutí věcně nesprávná? Moderovat přece nejde nezákonné rozhodnutí.

Otázky k obhajobě

K ústní obhajobě navrhuji tato témata:

1. Nezbytnost vytvoření samostatné právní úpravy přestupkového řízení a požadavek jejího úplného osamostatnění z pohledu požadavků evropského správního práva trestního.
2. Zkrácené formy řízení o přestupku v české právní úpravě a požadavky evropského správního práva trestního.
3. Opodstatněnost autorových návrhů v oblasti soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku (zejm. k moderačnímu právu soudu a k otázce aktivní legitimace k podání kasační stížnosti).

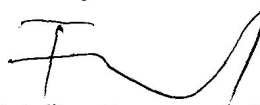
Závěr

Předložená disertační práce splnila cíl, který si autor při jejím zpracování stanovil. Domnívám se, že práce jako celek poskytuje odborně fundovaný pohled na danou problematiku i její dílčí aspekty, vykazuje vyváženost i logickou uspořádanost, a to i přes výše uvedené připomínky, podněty či výtky. Oceňuji i snahu autora o celkově kritický pohled na danou problematiku a formulaci řady návrhů de

lege ferenda, na stranu druhou mám však pocit, že někdy tento přístup vedl až k nepřiměřeným a neopodstatněným návrhům de lege ferenda, kdy je třeba respektovat, že jde o činy méně závažné pro společnost, tj. je důležité neopomíjet i jejich materiální stránku. Je otázkou, zda jejich povaze a závažnosti odpovídá opravdu vytvoření kodexu ne nepodobnému trestnímu řádu. Řada návrhů pak směřuje zejm. k posílení postavení obviněného, naopak více mi v textu absentuje ochrana dalších účastníků řízení (např. poškozený).

Nicméně i přes vše výše uvedené dílčí připomínky či výhrady autor prokázal schopnost samostatné tvůrčí vědecké práce, jakož i schopnost její výsledky kvalifikovaným způsobem dále zprostředkovat.

Předloženou **disertační práci JUDr. Martina Škurka** proto v souladu s čl. 44 Studijního a zkušebního řádu Univerzity Palackého v Olomouci **doporučuji k obhajobě.**



JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.

V Olomouci dne 21. 6. 2014