

OPONENTSKÝ POSUDOK

na dizertačnú prácu

Názov práce: **Preskúvanie zákonnosti postupu i rozhodnutí orgánov verejnej správy**
Autor: **JUDr. Martina Krížovská**
Pracovisko: **Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta**
Druh práce: **Dizertačná práca**
Rok napísania: **2017**
Oponent: **Doc. Mgr. Ján Škrobák, PhD., Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta**

Téma a metodika výskumu

Autorka si ako tému dizertačnej práce zvolila „Preskúvanie zákonnosti postupu i rozhodnutí orgánov verejnej správy“. Ide o pomerne široko koncipovanú tému, pričom autorka skutočný záber práce do istej miery ešte rozšírila, keď sa zaoberá aj inštitútmi, ktoré v závere práce sama označila ako idúce v podstate nad rámec témy (parlamentná kontrola, finančná kontrola). Téma je nepochybne stále aktuálna, no autorka by azda bola bývala spravila lepšie, keby zameranie práce poňala užšie a tému a predmet výskumu si stanovila špecifickejšie.

Pokiaľ ide o metodiku, autorka kombinuje najmä sumarizačný prístup, metódy syntézy a analýzy a metódu komparácie. Čerpá pritom najmä z pozitívnoprávnej úpravy, z vedeckej a odbornej literatúry a uvádza aj niektoré empirické poznatky, najmä štatistické prehľady.

Obsah práce

Úvodné kapitoly práce (1 -- 4) sú podľa môjho názoru poňaté až príliš zoširoka, javilo by sa mi postačujúce, keby vo veci tu spracúvaných východiskových pojmových kategórií a právnych inštitútov (napr. právne normy, právne princípy, hodnoty, vymedzenie verejnej správy, vymedzenie foriem činnosti verejnej správy) vo väčšej miere autorka odkazovala na existujúcu vedeckú literatúru. Ide o obsahové prvky, ktoré nie sú v práci včlenené nelogicky z hľadiska jej obsahového zamerania a systematiky, ale keby ich autorka bola bývala spracovala vo väčšej miere formou odkazov na existujúcu literatúru, získala by väčší priestor pre tému samotnú. Autorka im venuje pomerne veľký priestor z hľadiska limitovaného rozsahu práce, no zároveň pomerne malý priestor s ohľadom na to, o aké široké a komplexné témy ide. Povedané inak, ide o pomerne povrchné pojednania, kde autorka ani nevychádza z veľkého penza zdrojov (napr. v stati 3.2 venovanej problematike subjektov verejnej správy je to len jeden zdroj). Uznávam však, že autorkin postup „od všeobecného k osobitnému“ nie je nelogický.

V niektorých častiach mi práca s ohľadom na vyššie uvedené príde príliš „rozbiehavá“ – napríklad približne jedna strana textu venovaná prétorskej ochrane práva v starovekom Ríme (s. 50) z obsahového hľadiska prácu príliš neposúva vpred.

V ďalších kapitolách a podkapitolách (ťažiskom práce je šiesta kapitola) sa autorka zaoberá jednotlivými formami kontroly zákonnosti vo verejnej správe (parlamentná kontrola, kontrola vykonávaná orgánmi typu najvyššieho kontrolného úradu, rôzne typy súdnej

kontroly, prokurátorský dozor, činnosť verejného ochrancu práv a verejná /občianska/ kontrola). Vo vzťahu k týmto inštitútom autorka uplatňuje komparatívny prístup, uvádzajúc pohľad na slovenskú, českú a rakúsku právnu úpravu a realie. Osobitnú (siedmu) kapitolu venovala aj vplyvu európskeho práva na kontrolu zákonnosti vo verejnej správe.

Z uvedeného zamerania vyplýva, že autorka sa zaoberá aj takými formami kontroly, ktoré sa primárne nezameriavajú na zákonnosť výkonu verejnej správy, ako je finančná kontrola či politická kontrola vykonávaná parlamentom. Je však zjavné, že autorka si to uvedomuje (s. 175 in fine), takisto možno povedať, že poňatie týchto statí do práce nie je nefunkčné, keďže autorka na základe analýzy týchto druhov kontroly konštatuje práve záver, že nejde o klasickú kontrolu zákonnosti vo verejnej správe.

Dovolím si uviesť aj niekoľko konkrétnejších postrehov k obsahu práce.

Autorka ma celkom nepresvedčila konštatovaním, že hodnotami sú -- popri ich antitezách -- aj „nespravodlivosť“, „neslušnosť“ či „zlo“ -- je však možné, že som tu autorku len nepochopil a budem rád, keď túto myšlienku v rámci obhajoby bližšie vysvetlí.

V niektorých prípadoch sa mi javí, že autorka nezvolila najšťastnejšie formulácie či sémantické prostriedky -- a to aj s ohľadom na vecnú stránku. Príkladom môže byť veta „Cieľom kontroly verejnej správy je predovšetkým zabrániť degenerácii verejnej moci pred jej zneužívaním.“ (s. 46) Ďalším príkladom môže byť použitie pojmu „konanie“ v komparatívnom výpočte na s. 47 (in fine) a 48. Nie vždy sa mi tu javí tento pojem adekvátne použitý.

Niektoré skutkové závery a tvrdenia sa mi nejavia dostatočne podložené. Napr. na s. 49 autorka konštatuje nárast tolerancie niektorých osôb k nezákonnosti -- ide síce o tvrdenie, ktoré asi zodpovedá všeobecnému presvedčeniu v spoločnosti a dosť možno aj realite, je však na zváženie, či ho možno uvádzať ako fakt vo vedeckej práci bez toho, aby bolo podložené výskumom alebo zdrojmi; podobne je to s tézou o „narastajúcej korupcii, klientelizme a zneužívaní moci“ (s. 172). Na základe poznania reality diskurzu prinajmenšom na slovenskom internete si dovoľm polemizovať aspoň vo vzťahu k SR aj s tézou autorky, že verejný ochranca práv sa teší všeobecnej úcte a popularite (s. 176). Obávam sa, že na Slovensku to neplatí už niekoľko rokov.

Sčasti obdobný charakter má moja výhrada ku konštatovaniu autorky v samom závere práce (s. 192), kde autorka uvádza, že čím väčší je počet i rôznorodosť a pestrosť kontrolných subjektov a nimi aplikovaných nástrojov kontroly zákonnosti vo verejnej správe, tým vyšším stupňom zákonnosti a demokratickosti možno verejnú správu a v konečnom dôsledku i daný štát charakterizovať. Bol by som autorke vďačný, keby sa k tomuto tvrdeniu v rámci obhajoby vyjadrila, keďže sa mi javí byť unáhleným záverom. Nemyslím si, že zmnožovaním inštitútov kontroly zákonnosti vo verejnej správe by kvalita zákonnosti a demokracie nevyhnutne rástla a vice versa.

Polemicky sa musím pristiaviť aj pri tvrdení autorky, že správne súdy nevykonávajú kontrolu dodržiavania objektívneho práva (s. 179). Aj súdna ochrana verejných subjektívnych práv v konečnom dôsledku logicky musí byť založená na kontrole dodržiavania objektívneho práva, nehovoriac tak trebárs o súdnom prieskume všeobecne záväzných nariadení obcí a samosprávnych krajov.

Hoci som sa v predchádzajúcich pasážach sústredil na niektoré výhrady, môžem konštatovať, že obsahovo je práca v zásade na veľmi dobrej úrovni. Obsahuje aj nové vedecké poznatky, no niektoré z poznatkov majú len sumarizačný charakter.

Ako obsahovo najkvalitnejšiu hodnotím stať 6.7 venovanú prokurátorskému dozoru. Táto obsahuje v najväčšej miere aj kritické postrehy a odkazy na judikatúru. Vo vzťahu

k prokuratúre autorka uvádza aj najviac empirických poznatkov, a to nie len v zmienenej stati 6.7, ale napr. aj v ôsmej kapitole (s. 180).

Positívne hodnotím aj už zmienenú ôsmu kapitolu, ktorá predstavuje analýzu a syntézu poznatkov z predchádzajúcich kapitol, najmä však zo šiestej kapitoly.

Formálne náležitosti práce a systematika

Formálna stránka práce nie je bez nedostatkov. Môžem spomenúť napríklad

- nejednotné odsadenie odsekov (pozri napr. s. 153), celkovo sa formálna úprava nie vždy javí ujasnená (napr. použitie kurzívy na s. 51).

- miestami problémy so zarovnaním textu -- napr. s. 52, posledný odsek na s. 116.

- miestami nejednotnosti vo formálnej úprave bibliografických odkazov (porovnaj poznámky pod čiarou 83 a 85).

- bibliografické odkazy na dokumenty dostupné online sú nekompletné, chýba prinajmenšom dátum navštívenia stránky (pozri napr. pozn. pod čiarou 105, 123, 124, 168, 177).

- nekompletná bibliografická identifikácia práce v abstrakte.

Jazyková úroveň je v zásade dobrá, autorka sa však nevyhla občasným problémom s interpunkciou.

Systematika práce je vhodne zvolená, logická a funkčná. Drobný koncepčný nedostatok som si všimol na s. 127, keď sa prvý odsek state 6.7.2 do tejto state vôbec obsahovo nehodí a navyše duplikuje obsahovo prvú vetu state 6.7 na tej istej strane.

Z hľadiska systematiky ako celkom vhodné riešenie vnímam zaradenie samostatnej ôsmej kapitoly, kde autorka analyzuje a syntetizuje poznatky najmä zo šiestej kapitoly a „pripravuje si tak pôdu“ pre samotný záver práce.

Práca so zdrojmi

Už som naznačil určité rezervy práce v tomto smere, týkajúce sa najmä odkazov na dokumenty dostupné online.

Musím však ešte zmieniť to, že podľa môjho názoru s ohľadom na obsahový záber práce (extenzívny teoretický úvod, množstvo rôznorodých pozitívnoprávnych inštitútov, a to dokonca v rámci troch štátov) autorka použila dosť málo zdrojov. Autorských diel uvádza celkovo 41, nerátajúc do toho „internetové zdroje“, medzi ktorými ešte zopár autorských diel je. To sa prejavuje napríklad tak, že v stati 6.3.3 (venovanej správne súdnictvu v Rakúsku), ktorá má 12 strán, no podstatná väčšina odkazov smeruje iba na jednu publikáciu (neviem identifikovať, či ide o monografiu spoluautorov, alebo zborník); ešte výraznejšie potom v stati 6.6.3 (Volksanwaltschaft), kde je použitý jediný zdroj. Opäť pripomínam aj už zmienenú stat' 3.2.

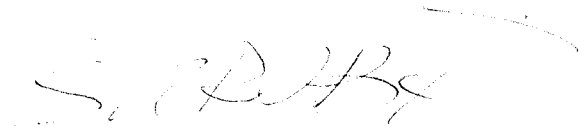
V zásade však autorka so zdrojmi pracuje korektne.

Záver a odporúčanie

Autorka prácou preukázala pomerne komplexný prehľad o v rámci predmetu výskumu, ako aj veľmi dobré teoretické poznatky. Dizertačná práca z hľadiska obsahu, štruktúry i použitej metodiky zodpovedá požiadavkám kladeným na vedecké práce. Jej výsledkom sú popri sumarizácii existujúcich poznatkov aj nové a validné vedecké závery.

Môžem uzavrieť, že dizertantka preukázala schopnosť samostatne tvorivo vedecky pracovať a preto odporúčam, aby jej po úspešnej obhajobe bol udelený titul Philosophiae doctor.

Bratislava, 3. 11. 2017

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Škrobák', with a long horizontal flourish extending to the right.

Doc. Mgr. Ján Škrobák, PhD.