

RECENZE

POTĚŠIL L., ŠIMÍČEK V. a kol.: *Soudní řád správní*. Komentář, Leges, Praha 2014, 1152 stran.

Na rozdíl od obou justičních předpisů a správního řádu, není soudní řád správní tak častým námětem pro zpracování komplexního komentáře. Jestliže dobře počítám, vyšly zde dosud čtyři ucelené práce, z nichž srovnání s recenzovaným komentářem snese dílo, které vyšlo v loňském roce pod stejným názvem v nakladatelství C. H. Beck.

Při vymezení základních institutů, na nichž správní soudnictví funguje, se autoři opřeli o solidní obecně teoretická východiska. Upozornit je zde třeba na analýzu pojmu subjektivní veřejné právo, který je rozhodující pro určení příslušnosti správních soudů. Východiskem je jim jednoduše, nicméně instruktivně, klasický dualismus práva soukromého a veřejného, na jehož základě vymezují veřejné subjektivní právo jako to, které je stanoveno, resp. garantováno veřejnoprávními předpisy. Správně je přitom zdůrazněno, že tendencí soudů je vykládat tato práva spíše extenzivně a tím poskytovat ochranu co nejširšímu okruhu práv a současně tak svoje kompetence rozšiřovat. Tento závěr podporují i tím, že přezkum správních rozhodnutí kladou do sféry práva na spravedlivý proces (*fair trial*), které je již v současnosti uplatňováno nejen ve věcech občanských závazků a trestního obvinění, ale i vůči těmto rozhodnutím.

Obsáhle jsou objasněny stěžejní zásady správního soudnictví, k nimž autoři řadí zásadu dispoziční a subsidiarity, související se soudní kontrolou veřejné správy.

Kvalitně jsou zpracovány části o organizaci a vnitřním uspořádání správních soudů, kde stojí za připomenutí pasáže týkající se rozhodovací činnosti rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Mimo jiné se zde dovozuje, že jsou-li dány podmínky k předložení věci tomuto senátu, je povinnost tak učinit, jinak dojde k porušení zásady náležitého složení senátu a zákazu odnětí zákonnému soudci. Stranou pozornosti nezůstávají rovněž podmínky řízení, důsledky rozhodnutí a další. Snad by si ještě více pozornosti zasloužil rozbor dosud málo využívaného institutu zásadních usnesení, který se blíží až prameni práva.

Komentář instruktivně provádí po obecných ustanoveních o řízení ve správním soudnictví. Autoři se zde museli vypořádat s tím, že soudní řád správní nereagoval na změny, které přinesl občanský zákoník z roku 2012. K tomu dlužno na okraj připomenout, že se jim to podařilo bez nutnosti činit nějaké až příliš složité výklady a *per saltum*, což mimo jiné odpovídá i na trvající kritiku nového civilního kodexu, jehož aplikace nebude ani při opomenutí výslovné novelizace nepřekonatelná.

Jak patrně z poměrně obsáhlého katalogu judikatury, která je u příslušných pasáží komentáře citována, představuje jeden z trvajících problémových

bodů právní úpravy institut podání. Jistým paradoxem je, že snad všechny snahy o zjednodušení (naposledy v podobě institutu datových schránek a jimi podávaných datových zpráv), vedly pravidelně spíše k dalším komplikacím. Nicméně dokázali tvrzené nejasnosti smysluplně vyložit, resp. odstranit. Tyto závěry se *mutatis mutandis* uplatňují i v ustanoveních o lhůtách a dílem i doručování.

Z praktického hlediska je zajímavý komentář k ustanovení § 46 odmítnutí návrhu. Mimo jiné je totiž upozorňováno na nejasné, či pohyblivé hranice mezi oblastí soukromého a veřejného práva, což místy vede i k dosti překvapivým závěrům ze strany správních soudů, a tím i potřebě pečlivě sledovat jejich judikaturu.

Relativně novým institutem je odlišné stanovisko člena senátu Nejvyššího správního soudu (§ 55a), kterému je poněkud překvapivě věnována malá pozornost, třebaže právě v disentech se mohou objevit jiná a následně inspirující řešení. Také ustanovení o subsidiárním použití občanského soudního řádu by myslím mělo být věnováno poněkud více stránek.

Zcela opačné hodnocení si zaslouží rozbor podmínek žaloby pro rozhodnutí správního orgánu, které považuji za zdařilé a i dobře argumentované z teoretického hlediska. Totéž platí i o zatím spíše opomínaném institutu *actio popularis*, které je v dispozici nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv.

Jaksi mezi řádky lze vyčíst, že pozornost by měla být ze strany žalobce věnována náležitostí žaloby (§ 71) a to např. vzhledem k přísně prosazované zásadě vázanosti soudu návrhem a omezením *ultra petit*.

Poměrně rozsáhle je rozebrána odchylka od vcelku jasného ustanovení § 75 odst. 1, podle něhož platí, že soud má při přezkoumávání rozhodnutí vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Soudy však dospěly k závěru, že toto pravidlo nelze uplatnit, zejména došlo-li ke zrušení předpisu Ústavním soudem, ale také, je-li nová úprava pro pachatele správního deliktu příznivější. Přihlédnout je také třeba k důkazům, které soud zjistil při vlastním dokazování.

V souvislosti s meritorním řešením se komentář zevrubně věnuje objasnění takových otázek, jakými je diskrece a způsoby jejího přezkoumávání, možnosti využít moderačního práva, objasnění plné jurisdikce a dalším.

Stranou pozornosti nezůstala ochrana před nečinností ani řízení ve věcech ochrany před nezákonným zásahem, byť jde v agendě správních soudů o záležitost z kvantitativního hlediska spíše okrajového významu.

Specifickou část kompetence správních soudů představuje oblast volební, politických stran a místního/krajského referenda. Tato povaha je dána periodicitou voleb, nikoli častým využíváním referenda a spíše jen ojedinělými případy, kdy je rozhodováno o rušení politických stran. V práci ovšem nalézáme fundovaný rozbor, který může být dobrým vodítkem pro navrhovatele, příslušné správní orgány a v neposlední řadě i soudy.

V komentovaných ustanoveních úpravy kompetenčních sporů marně hledáme odpověď na otázku, kde je založena příslušnost Ústavního soudu, ačkoli tou

by se zde mělo nepochybně začít. Dobře jsou naproti tomu zpracovány úvahy o aktivní legitimaci a povaze deklaratorního meritorního rozhodnutí.

Kvalitně jsou rozebrána ustanovení o opatření obecné povahy. Autoři zde jednoznačně plédují pro materiální pojetí, což odůvodňují zejména potřebou zajištění spravedlivého procesu. Otázkou ovšem je, není-li tu narušována právní jistota. Zmínit je třeba objasnění okruhu aktivně a pasivně legitimovaných subjektů, jejichž vymezení činí v praxi nejednou problémy a rozbor dopadů zrušujících rozsudků.

Značná pozornost je samozřejmě věnována kasační stížnosti, která je chápána jako mimořádný opravný prostředek, jehož funkcí je ochrana práv účastníků řízení proti rozhodnutím krajských soudů za podmínky, že jim vznikla újma na právech, kterou musí prokazovat. Obsáhle jsou rozebrány zákonné důvody kasační stížnosti, jejichž výčet je jak známo sice taxativní, ale obsahově jsou podmínky stanoveny neurčitými (plastickými pojmy). Vzhledem k tomu je poukazováno na význam judikatury, která postupně dokázala okruh důvodů kasační stížnosti dosti přesně vymezit. Obdobně je tomu také, co se týče důvodů vylučujících, resp. omezujících kasační stížnost.

Zmínit je třeba konečně i komentovaná ustanovení rozsudku ohledně kasační stížnosti. Autoři zde připomínají, že judikatura se přiklonila k materiálnímu pojetí zákonnosti, rozebírají podmínky, za nichž lze rušit i správní akt, o němž rozhodoval krajský soud a v neposlední řadě význam rozhodnutí Nejvyššího správního soudu coby „kvaziprecedenů“.

Zevrubně je komentována také obnova řízení, která ovšem alespoň prozatím nenalezla v praxi správních soudů příliš široké uplatnění.

K dobrým stránkám recenzované práce i k drobnějším mezerám jsem se již vyslovil. Dodávám závěrem, že komentáře se obvykle nečtou „jedním dechem“ a v praxi jsou spíše vyhledávána ustanovení, která je nutno vyložit při řešení konkrétní situace, případu. Nicméně tu je třeba pravidelně brát v úvahu i širší souvislosti, což autoři činí a také dávají odkazy na další ustanovení, a tím i návod k tomu, kam je ještě třeba zaměřit pozornost. Není snad nutno ani zvláště zdůrazňovat, že jako samozřejmý standard, jsou prakticky všechna ustanovení doprovázena odkazy na judikaturu soudů správních a Ústavního soudu a vesměs obohacována i přehledem základní literatury.

Pavel Mates