

Dvojitá tvář veřejného zájmu: Zkoumání jeho intenzity na půdorysu soudního řádu správního

1. Úvod

Pojem „veřejný zájem“ představuje jeden z klíčových konceptů právního řádu, který se objevuje v celé řadě právních předpisů a soudních rozhodnutí. Přesto, nebo právě proto, že jde o neurčitý právní pojem, je jeho význam a obsah často předmětem diskusí jak mezi právní teoretiky, tak i v aplikační praxi. Tato neurčitost může být vnímána jako výhoda, umožňující flexibilní přizpůsobení měnícím se společenským podmínkám, avšak současně přináší riziko svévolného nebo nesystémového výkladu. Tato problematika se naplno projevuje zejména v soudním řádu správním, který v § 66 a § 73 pracuje s různými intenzitami veřejného zájmu – „závažným“ a „důležitým“.

Právě rozlišení mezi těmito dvěma intenzitami veřejného zájmu představuje nejen teoretickou, ale i praktickou výzvu. Na jedné straně zákonodárce zavádí tyto pojmy jako nástroj diferenciací míry intenzity veřejného zájmu (oproti jeho „prosté“ podobě), na straně druhé jejich obsah není vždy interpretován soudy jednotným způsobem.

Tato práce se zaměřuje na analýzu veřejného zájmu v soudním řádu správním, přičemž zvláštní důraz klade na otázku, zda současnou právní úpravu a její výklad správními soudy lze považovat za systematicky a vnitřně konzistentní, či nikoliv. Zvláštní pozornost bude věnována i roli orgánů veřejné moci, zejména nejvyššímu státnímu zastupitelství a jeho roli v procesu určování veřejného zájmu a jeho postavení v soudním řízení. Analyzována bude rovněž recentní judikatura Nejvyššího správního soudu, která se k výkladu těchto pojmů vyjadřuje a která v některých aspektech může vést k posílení ingerence výkonné moci do nezávislého soudního rozhodování.

2. Veřejný zájem jako neurčitý právní pojem

Veřejný zájem, jak bylo výše řečeno, patří do kategorie neurčitých právních pojmů.¹⁾ Dříve, než dále přistoupím k jeho bližšímu zkoumání a analýze, považuji za vhodné úvodem alespoň stručně tuto kategorii právních pojmů vymezit.

Jak již samotný název napovídá, neurčité právní pojmy představují takové výrazy či slovní spojení, které nelze zcela jednoznačně definovat a vymezit.

¹⁾ HENDRYCH, D. *Správní právo, obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 86.

Nejedná se přitom nutně o nedostatek, ale naopak chtěný záměr. Jak uvádí Hlouch, neurčitost právního jazyka je svým způsobem nezbytná a mnohdy i žádoucí.²⁾ Zákodárce díky nim umožňuje právní normě pružněji reagovat například na aktuální společenské potřeby (v případě veřejného zájmu) a její určitou proměnu v čase, aniž by musela být novelizována, nebo jinak měněna. Normy obsahující neurčité právní pojmy mohou dále pokrýt i větší a pestřejší penzum situací, než které by obsáhl například výčet, či jiný způsob vyjádření téhož textu zákona. Na druhou stranu interpretace (tj. výklad) a aplikace neurčitých právních pojmů je v praxi náročnější, než použití „určitých“ a předem definovaných pojmů, a v této oblasti tak dochází k řadě sporů (viz dále). Soudní judikatura v této souvislosti uvádí, že „u neurčitých právních pojmů se vyskytuje uvážení, které je zaměřeno na skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Soud ve správním soudnictví posuzuje především, zda tato úvaha správního orgánu neodporuje zásadám logiky a má dostatečnou oporu ve zjištěných skutečnostech“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. 8 As 56/2007, publikovaného pod č. 2506/2008 Sb. NSS). Podřazení určité situace pod neurčitý právní pojem tedy podléhá soudnímu přezkumu.

Výše uvedené je třeba důsledně odlišovat od případů „správního uvážení“, označovaného též jako „diskreční pravomoc“. V těchto případech naopak zákonodárce svěřil dotčenému orgánu možnost pohybu v nastavených hranicích, tj. s konkrétní situací spojil vícero možných a zákonných následků, jejíž volba leží na daném orgánu. Tato volnost má však své meze. Správní uvážení je v první řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nichž lze dovodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem postupovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (tj. principem rovnosti), zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl.³⁾ Stejně tak nesmí zákonem vymezené meze přesáhnout.⁴⁾ Soudní přezkum správního uvážení je pak omezen v tom směru, že soud smí do rozhodování správního orgánu zasáhnout jen tehdy, došlo-li k překročení mezí uvážení nebo porušení pravidel logického myšlení při jeho užití, případně, porušil-li správní orgán zásadním způsobem právo na spravedlivý proces.⁵⁾

Jak již bylo řečeno výše, konečná definice „veřejného zájmu“ není možná, a de facto by šla i proti jeho samotné podstatě – tj. neurčitého právního pojmu, jehož obsah se může lišit v čase ale i místě (resp. dle skutkových okolností).

²⁾ HLOUCH, L. *Teorie a realita právní interpretace*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 54.

³⁾ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002.

⁴⁾ Shodně viz SKULOVÁ, S. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 16 a násl.

⁵⁾ MATES, P. *Správní uvážení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 106. Ostatně lze odkázat též přímo na § 78 odst. 1 s. ř. s., dle kterého „Je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil“ (podtržení přidáno).

O nástin definice, či přiblížení obsahu tohoto slovního spojení se však opakovaně pokouší jak mnozí odborní autoři, tak i aplikační praxe. Kupříkladu Gerloch popisuje „veřejný zájem“ jako „druh zájmu, který je obecně prospěšný (zejména zájem státu či jiné veřejnoprávní korporace), opak čistě soukromého zájmu. Uplatňuje se v tvorbě, interpretaci a v aplikaci práva, zvláště jako jeden ze dvou důvodů zákonné limitace základních práv a svobod“.⁶⁾ Obdobně Ústavní soud v nálezu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95 uvedl, že „nelze totiž přehlédnout, že ne každý kolektivní zájem lze označit jako veřejný zájem společnosti na zachování neoprávněné stavby. V této souvislosti je možno dovodit, že pojem „veřejný zájem“ je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem“. Podstatu veřejného zájmu velice přiléhavě zachytil Ústavní soud též v nálezu ze dne 28. 6. 2005, Pl. ÚS 24/04 publ. pod č. 327/2005 Sb., ve kterém uvedl, že „veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě porovnání nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvolastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit“. Při vymezení tohoto pojmu na něj ostatně odkázal též Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 18. 6. 2015, sp. zn. 9 As 294/2014.

Ačkoliv lze v odborné literatuře nalézt pokusy a definici tohoto neurčitěho pojmu, ze své podstaty jde o pojem těžce uchopitelný. V této souvislosti za velice přiléhavý považují závěr vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 2 As 11/2014, dle kterého „zahrnují neurčité právní pojmy jevy nebo skutečnosti, které nelze s úspěchem zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitěho pojmu či nikoli“. V podobném duchu se vyjádřil i v rozsudku ze dne 8. 2. 2011, sp. zn. 1 Ao 7/2010, se tak, že „jde o pojem, který se svou povahou vymyká možnosti jakéhokoli zevšeobecnění, které by postihlo všechny myslitelné případy. Tento neurčitý právní pojem je proto vždy nutno vykládat v kontextu konkrétní projednávané věci“.

3. Veřejný zájem v textu zákona

Pojem „veřejného zájmu“ se v českém právním řádu vyskytuje opakovaně, v mnoha situacích a kontextech a s mnohými přívlasky. Příkladem lze odkázat na článek 11 a 18 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“), které hovoří toliko o „veřejném zájmu“. Ustanovení § 1037 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník hovoří o „naléhavém“ veřejném zájmu ale též o prostém „veřejném zájmu“ v § 1038 tohoto zákona. V oblasti veřejného práva lze odkázat na úvodní ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (konkrétně § 4 odst. 2), dle kterého

⁶⁾ GERLOCH, A. Veřejný zájem. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právnícký slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. str. 1236.

„správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly“, dále § 38 odst. 2 upravující nahlížení do spisu ve veřejném zájmu, nebo § 64 odst. 3 umožňující přerušování řízení, pokud to není v rozporu s veřejným zájmem.

S ohledem na zvolené zaměření tohoto příspěvku lze odkázat na již výše zmiňovaný odst. 2 a 3 § 66 s. ř. s. který spojuje žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu na shledání (v případě nejvyššího státního zástupce) nebo prokázání (v případě veřejného ochránce práv) „závažného“ veřejného zájmu. V tomto právním předpise je nutno odkázat též na jeho § 73 odst. 3, který přiznání odkladného účinku žalobě váže mimo jiné na bezrozpornost s „důležitým“ veřejným zájmem. V prvním uvedeném případě tak zákonodárce konkrétní intenzitu veřejného zájmu spojil s předpokladem k využití žalobní legitimace, v druhém případě se systací účinků již žalobou (popř. kasační stížností) napadeného rozhodnutí.

Lze proto uzavřít, že soudní řád správní nepracuje s univerzálním pojmem „veřejný zájem“ bez adjektiva, ale daná ustanovení podmiňuje se „závažným“ nebo „důležitým“ veřejným zájmem. Na nezbytnost důsledného rozlišení „kvalifikovaného“ a prostého veřejného zájmu upozorňuje shodně též odborná literatura.⁷⁾

3.1 Zvláštní žalobní legitimace a „závažný“ veřejný zájem

Jisté terminologické nedůslednosti v použití jednotlivých intenzit veřejného zájmu se dopustil zákonodárce v již odkazovaném § 66 s. ř. s., který je uvozen nadpisem „Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu“, jak již však bylo řečeno výše, jednotlivé odstavce tohoto ustanovení navazují podání žaloby až na „závažný“ veřejný zájem.⁸⁾ Konkrétně dle odstavce 2 tohoto ustanovení je nejvyšší státní zástupce oprávněn podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu „jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem“. Dle odstavce 3 tohoto ustanovení je tuto žalobu oprávněn podat též veřejný ochránce práv „jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem“.

Soudní praxe se ustálila na závěru, že závažný veřejný zájem nemusí nejvyšší státní zástupce nijak prokazovat (oproti veřejnému ochránci práv); naplnění této podmínky je čistě na jeho úvaze, a tato nepodléhá přezkumu správních soudů (oproti jiným neurčitým právním pojmům).⁹⁾ Nejde tedy o podmínku řízení, při jejímž nesplnění by bylo možno žalobu odmítnout

⁷⁾ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení – základní charakteristika souvislosti pojmu*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2003. s.99. nebo též PETRŮV (HOFMANNOVÁ), H. *Ústavně právní aspekty posuzování existence veřejného zájmu*, in: *Acta universitatis Carolinae – iuridica 2.*, Praha, Univerzita Karlova, s. 104 a ELIÁŠ, K. *K justifikaci pravidla o nezávislosti uplatňování soukromého práva na uplatňování práva veřejného*. *Právník*. 2014, roč. 153, č. 11, s. 1016.

⁸⁾ To se týká odstavců 2 a 3 uvedeného ustanovení; naopak textace § 66 odst. 1 a 4 s. ř. s. žalobní legitimaci na veřejný zájem neváže vůbec.

⁹⁾ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. 8 As 27/2006 nebo náleze Ústavního soudu ČR ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. II. ÚS 3189/16.

a věcně se ji nezabývat. Proti těmto závěrům¹⁰⁾ se však ohrazuje část odborné veřejnosti, která upozorňuje na rizika spojená s tímto přístupem. Konkrétně Vičarová poukazuje na problematiku, že neurčitý právní pojem v tomto případě místo soudní moci s konečnou platností vykládá orgán moci výkonné a uvádí, že *v případě neexistence povinnosti přezkoumávat jim shledaný závažný veřejný zájem v každém konkrétním případě ze strany správního soudu, tak dochází k jeho konkretizaci již v samotné správní žalobě. Správní soud pak přebírá do svého odůvodnění i skutečnosti ze žaloby, čímž vlastně formuluje obsah neurčitého právního pojmu závažný veřejný zájem, avšak na základě jeho konkretizace již samotným nejvyšším státním zástupcem. Tedy dochází zde k jisté ingerenci moci výkonné do moci soudní.*¹¹⁾

Pravděpodobně i v reakci na tyto výtky rozhodovací praxe správních soudů tuto pravomoc nejvyššího státního zástupce přece jenom do jisté míry korigovala.¹²⁾ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2016, sp. zn. 4 Azs 33/2016, soud uzavřel, že *„žaloba podaná nejvyšším státním zástupcem je důvodná toliko v případech, kdy je nezákonnost správního rozhodnutí natolik intenzivní, že narušuje závažný veřejný zájem“*¹³⁾ Jakkoliv tak soud není oprávněn přezkoumávat existenci závažného veřejného zájmu, coby podmínky řízení (odůvodňující odmítnutí žaloby), narušení závažného veřejného zájmu zkoumá ve fázi posuzování důvodnosti (nedůvodnost podané žaloby pak vede k jejímu zamítnutí). Pro úplnost je vhodné uvést, že v daném případě šlo o případ udělení doplňkové ochrany stěžovatelce, aniž by se správní orgán zabýval otázkou existence důvodů vylučujících udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 15a zákona o azylu. Soud nejprve zkonstatoval nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Závažnost této vady pak dle něj dále umocnilo, že se žalovaný ve svém rozhodnutí nezabýval otázkou, zda byly naplněny zákonné podmínky pro aplikaci vylučující klauzule ve smyslu § 15a zákona o azylu. Vylučovací klauzule totiž slouží ochraně veřejného zájmu na tom, že mezinárodní ochrana bude udělena jen osobám, které jsou pronásledovány státní mocí neoprávněně a u nichž není udělení mezinárodní ochrany pro jejich dřívější závažné protiprávní jednání vyloučené.

Závažný veřejný zájem, ačkoliv nelze definovat (resp. přesně vymezit), lze jej demonstrovat na případech, kdy nejvyšší státní zástupce k jeho ochraně podal správní žalobu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. Záruba v této souvislosti odkazuje na případy, související s ochranou základních lidských práv, kdy

¹⁰⁾ Který lze vystopovat již od rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. 8 As 27/2006, kde soud uvedl, že *„úvaha, zda je ve věci dán závažný veřejný zájem (§ 66 odst. 2 s. ř. s.), nepodléhá přezkumu správními soudy“*.

¹¹⁾ VIČAROVÁ, HEFNEROVÁ, H. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. 1. vydání. Praha: Leges, 2018. s. 132.

¹²⁾ K tomu dále též viz nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16 a navazující judikatura kasačního soudu, kupříkladu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 8 As 127/2019-288 apod. Ústavní soud však v bodech 25–40 tohoto nálezu odůvodnil, že výklad § 66 odst. 2 soudního řádu správního, podle něhož je posouzení naléhavého veřejného zájmu k samotnému podání správní žaloby příslušný sám nejvyšší státní zástupce, nikoliv správní soud, není nesouladný s ústavním pořádkem.

¹³⁾ Byť tento svůj závěr, následně vtělený do právní věty a publikovaný ve sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nijak blíže neodůvodnil, ani nerozvedl.

rozhodnutí bylo vydáno pod vlivem trestné činnosti, ve věci šlo o splnění cílů územního či stavebního řízení a ochrany životního prostředí apod.¹⁴⁾ Vičarová k tomu podrobněji uvádí, že závažný veřejný zájem na podání správní žaloby byl nejvyšším státním zástupcem shledán např. v případech: nedodržování právních předpisů ve správním řízení a právních předpisů v oblasti vysokého školství, nedodržování zákonných podmínek pro udělení licencí k provozu fotovoltaických či solárních elektráren samo o sobě, zachování práva daňového subjektu na nedotčení jeho majetku bez splnění zákonných podmínek, sjednocení postupu krajských soudů a správců daně tak, aby odpovídal požadavku materiálního právního státu a aby byla posílena právní jistota jednotlivce v činnosti orgánů státu, nezákonnosti rozhodnutí pro jeho rozpor se zásadou materiální pravdy a jeho následnou nepřezkoumatelnost, nezákonnosti rozhodnutí pro jeho rozpor se zásadou volného hodnocení důkazů, nezákonnosti kolaudačního rozhodnutí pro jeho rozpor s hygienickými požadavky v kumulaci s ochranou životního prostředí apod.^{15) 16)}

Osobně souhlasím, že je nežádoucí, aby orgán moci veřejné (nejvyšší státní zástupce) pro soudy závazným a soudnímu přezkumu nepodléhajícím způsobem určoval obsah termínu „závažný veřejný zájem“. Zde souhlasím s kritikou, že takto dochází k minimálně nevhodné a nesystémové ingerenci moci výkonné do moci soudní.¹⁷⁾ Eliáš, kupříkladu (byť v jiné souvislosti) uvádí, že „závěr kompetentního orgánu veřejné moci o existenci veřejného zájmu není věcí jeho volné úvahy, protože jde o vyřešení právní otázky a tu je namíste posoudit s maximální precizností. Ani tu nelze dát prostor svévoli“.¹⁸⁾ To však v nyní nastíněné problematice (bohužel) neplatí. Existence závažného veřejného zájmu, resp. jeho shledání je čistě v rukou nejvyššího státního zástupce a je dána jeho v zásadě ničím neomezenou¹⁹⁾ úvahou. Jinak řečeno, jako problematickou vnímám již skutečnost, že žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu je navázána na specifický neurčitý právní pojem, který ze své povahy obecně soudnímu přezkumu podléhá, avšak v tomto případě tomu tak není. Jeho obsah je tak určován (s konečnou platností) nikoliv správními soudy, ale orgánem moci výkonné.²⁰⁾

¹⁴⁾ ZÁRUBA, J. Vývoj žalobního oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního k ochraně veřejného zájmu pod fenoménem dobré víry dotčeného účastníka správního řízení. *Státní zastupitelství*. 2022, č. 2, s. 11–22.

¹⁵⁾ VIČAROVÁ, HEFNEROVÁ, H. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. 1. vydání. Praha. Leges, 2018. s. 240.

¹⁶⁾ V podrobnostech též viz MARTÍNEK, B. *Správní žaloby nejvyššího státního zástupce – ohlednutí po více než dvaceti letech*. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Masaryk University Press, 2024, roč. 32, č. 3, s. 419–452. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <<https://dx.doi.org/10.5817/CPVP2024-3-3>>.

¹⁷⁾ Byť se jedná v zásadě toliko o akademický povzdech autora tohoto článku, neboť Ústavní soud v minulosti již podobné námitky (resp. tvrzené neústavnosti tohoto postupu) nepřisvědčil, jak bylo uvedeno výše.

¹⁸⁾ ELIÁŠ, K. K justifikaci pravidla o nezávislosti uplatňování soukromého práva na uplatňování práva veřejného. *Právník*. 2014, roč. 153, č. 11, s. 1016.

¹⁹⁾ Pouze ve skutečně krajním případě se zde nabízí hypotetické omezení nejvyššího státního zástupce skrze institut „zneužití práva“ apod.

²⁰⁾ Ponechme nyní stranou polemiku nad rozdílným nastavením postavení veřejného ochránce práv a nejvyššího státního zástupce při podání žaloby ve veřejném zájmu. Na výše uvedené výtce nic nemění ani zohlednění mimořádnosti a odlišnosti tohoto oprávnění oproti „běžným“

Recentní judikatura kasačního soudu se však vydala přesně touto výše nastíněnou cestou. Dle právní věty rozsudku NSS ze dne 24. 1. 2024, č. j. 1 As 174/2022–92 (týkající se žaloby veřejného ochránce práv ve věci tzv. „Šantovka Tower“) publikovaného ve sbírce pod č. 4577/2024 Sb. NSS „při posuzování žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu je třeba pojem „závažný veřejný zájem“ použitý v § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. vykládat shodně jako týž pojem užitý v § 66 odst. 2 s. ř. s.“.²¹⁾ Tento závěr přitom do budoucna může představovat značný problém.

Dle platné právní úpravy odkazované výše platí, že závažný veřejný zájem musí veřejný ochránce práv (na rozdíl od nejvyššího státního zástupce) prokázat. Existence závažného veřejného zájmu tak je v těchto případech plně přezkoumatelná správními soudy jako podmínka řízení – podmínka přípustnosti takové žaloby vůbec. Z odkazovaného rozsudku kasačního soudu však výslovně plyne, že napříště budou muset správní soudy vykládat pojem závažný veřejný zájem jak v případě žalob nejvyššího státního zástupce, tak i veřejného ochránce práv shodně. To však představuje poměrně zásadní rozdíl v nazírání na povinnost veřejného ochránce práv závažný veřejný zájem prokázat; správní soudy totiž doposud žaloby ve veřejném zájmu neposuzovaly „optikou“ žalob podaných nejvyšším státním zástupcem, resp. jednotlivé případy (ve kterých byl závažný veřejný zájem shledán) nekomparovaly s případy, ve kterých žalobu podal veřejný ochránce práv²²⁾.

Jak již bylo řečeno výše, existence závažného veřejného zájmu v případě žalob dle § 66 odst. 2 s. ř. s. je dána čistě úvahou nejvyššího státního zástupce a soudnímu přezkumu nepodléhá. Veřejnému ochránci práv se proto dle mého názoru otevírá prostor k podání těchto žalob ve všech případech, ve kterých ji podal též nejvyšší státní zástupce. Argumentovat přitom může citovanou právní větou a obecně závěry plynoucími z odkazovaného rozsudku, dle kterého je pojem závažný veřejný zájem vykládat v obou případech shodě. Problematické na této konstrukci shledávám skutečnost, že v takovém případě obsah pojmu závažný veřejný zájem bude do značné míry určován orgánem moci výkonné a správní soudy se tímto vymezením budou muset závazně řídit i tam, kde by jinak měly pravomoc tuto úvahu plně přezkoumat a dospět třeba i k jinému (opačnému) závěru. Výše uvedené shrnutí případů, ve kterých nejvyšší státní zástupce podal žalobu k ochraně veřejného zájmu tak nabývá zcela novému a silnějšímu významu. Povšimnout si rovněž lze toho, že kasační soud hovoří o použití „shodném“, nikoliv „obdobném“ nebo „přiměřeném“ použití judikatury vytvořené v souvislosti s žalobní aktivitou nejvyššího státního zástupce; z toho lze dle mého usuzovat na opravdu velice přísný požadavek na použití této judikatury „jedna ku jedné“.

žalobám dle § 65 s. ř. s. Samotný rozdílný přístup k oběma žalobcům lze považovat za legitimní (ostatně obdobně též viz rozdílné postavení navrhovatelů při podání návrhu na zrušení zákona dle § 64 a 74 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu).

²¹⁾ Viz bližší odůvodnění uvedené v bodech 31 a násl. citovaného rozsudku.

²²⁾ K tomu viz kupříkladu rozsudky ve věci Moldava – ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014, ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 24/2016–109, nebo též ze dne 31. 8. 2023, č. j. 4 Ads 131/2021–27 ve věci důchodů občanů postsovětských států.

S ohledem na charakter závažného veřejného zájmu, jakožto pojmu měnícího se v čase v závislosti na společenské situaci, si však lze představit, že by v některých situacích soudy nemusely toto výkladové judikaturní vodítko využít, s ohledem kupříkladu na značný časový odstup (tedy zastaralost a neaktuálnost takové judikatury) apod.

3.2 Závažný veřejný zájem jako klíč k důvodnosti žaloby

V souvislosti s žalobní legitimací veřejného ochránce práv lze poukázat i na problematiku posouzení přípustnosti a důvodnosti těchto žalob. Řada autorů v odborné literatuře již od počátku přiznání aktivní žalobní legitimace veřejnému ochránci práv poukazuje na skutečnost, že s ohledem na potřebu prokázání závažného veřejného zájmu může docházet k prolínání posouzení přípustnosti a důvodnosti této žaloby.²³⁾ Judikatura kasačního soudu v nedávném rozsudku ze dne 29. 1. 2025 č. j. 1 As 146/2024-93, týkající se opět „Šantovka Tower“ tyto úvahy (resp. obavy) do značné míry validovala. Soud zde přezkoumával usnesení krajského soudu, který odmítl žalobu veřejného ochránce práv pro nesplnění podmínky její přípustnosti – prokázání závažného veřejného zájmu. Kasační soud s touto úvahou nesouhlasil a dané usnesení krajského soudu zrušil. Nad rámec posouzení otázky přípustnosti této žaloby však současně posoudil též její důvodnost; v bodě 84 tohoto rozsudku uvedl, že „z důvodu specifické koncepce aktivní legitimace veřejného ochránce práv byly v nynějším případě vady napadeného rozhodnutí a jeho intenzita hodnoceny již při posouzení přípustnosti žaloby. Nejvyšší správní soud již výše uzavřel, že vady dosahovaly takové intenzity, že naplnily požadavek závažného veřejného zájmu na podání žaloby. To je přísnější požadavek na závažnost vad, než jaký s. ř. s. klade na „prostou“ nezákonnost správních rozhodnutí, kterou by měl krajský soud dále zkoumat v rámci posouzení důvodnosti žaloby v dalším řízení (srov. rozsudek NSS č. j. 9 As 294/2014 114, bod 42).“²⁴⁾

Jelikož se jedná o velice čerstvý judikát,²⁵⁾ nelze nyní plně odhadnout, jaké bude mít dopady a více se k němu nevyjádřila doposud ani odborná veřejnost. Z jeho závěrů že je však zřejmé, že s ohledem na specifickou konstrukci žalobní legitimace veřejného ochránce práv, se otázka posouzení její přípustnosti (tj. posouzení existence závažného veřejného zájmu) promítla přímo též do souvisejícího posouzení její důvodnosti. Je samozřejmě k diskuzi, nakolik se stane obecným pravidlem, že přípustné žaloby veřejného ochránce práv budou vždy zároveň žalobami důvodnými. Nejenom z bodů 84 a 86 odkazovaného rozsudku totiž lze vyčíst, že toto posouzení splynulo v jedno a krajskému soudu

²³⁾ Viz kupříkladu ŠURÁNEK, P. § 66 [Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu]. In: JEMELKA I. a kol. *Soudní řád správní*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 523, nebo Kühn, Z. a kol., *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 534 nebo též Potěšil, L. a kol., *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 578 apod.

²⁴⁾ Obdobně v závěru rozsudku v bodě 86 uvedl, že „s ohledem na specifika posuzování aktivní legitimace stěžovatele k podání žaloby ve veřejném zájmu a okolnosti nynější věci, v níž vada systémové podjatosti sama o sobě naplnila závažný veřejný zájem na podání žaloby, musí mít závěry Nejvyššího správního soudu k této vadě (v kontextu posouzení aktivní legitimace) nutně vliv na posouzení její důvodnosti (viz bod 84 tohoto rozsudku). Je proto namístě, aby krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, aniž by se věcně vyjadřoval k dalším námitkám“.

²⁵⁾ Ke dni psaní tohoto textu neuplynuly od jeho vydání ani celé dva týdny.

již kasačním soudem ani nebyla dána možnost jiného věcného posouzení žaloby, jejíž přípustnost byla kasačním soudem korigována. Na druhou stranu je nutno upozornit a podotknout, že kasační soud v těchto bodech též zdůrazňoval mimořádný charakter vady systémové podjatosti; v případě jiných vad by proto k „automatickému“ vyhodnocení přípustné žaloby jako současně důvodné dojít nemuselo.

Splynutí posouzení fáze důvodnosti a přípustnosti žaloby veřejného ochránce práv však může potencionálně velice problematické a diskutabilní, přihlédneme-li k závěrům předešlé kapitoly a tam odkazované judikatury, dle které se výklad pojmu závažný veřejný zájem musí v podmínkách odstavce 2 i 3 § 66 s. ř. s. vykládat shodně; tedy v intencích²⁶⁾ jeho shledání nejvyšším státním zástupcem.

3. 3. Odkladný účinek žaloby a „důležitý“ veřejný zájem

Jak již bylo uvedeno výše, veřejný zájem se v soudním řádu správním vyskytuje též v § 73 odst. 2 tohoto zákona, dle kterého *„soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přízná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem“*, tedy v kvalifikované formě (intenzitě) „důležitého“ veřejného zájmu. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že odkladný účinek žalobě²⁷⁾ lze přiznat pouze v případě bezrozpornosti s „důležitým“ veřejným zájmem.

Možnost přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. tedy podmíněna kumulativním naplněním dvou objektivních podmínek:

1. výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a
2. přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

V této souvislosti je vhodné upozornit, že § 73 s. ř. s. doznal v minulosti jistých změn, resp. jeho současná podoba je dána s účinností od 1. 1. 2012 v souvislosti s novelou č. 303/2011 Sb. Před její účinností toto ustanovení umožňovalo přiznání odkladného účinku žalobě v případě, kdy *„by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem“*. Tj. na jedné straně s „nenahraditelnou újmu“ pro žalobce, a na straně druhé bezrozporností s „prostým“ veřejným zájmem.

Komentářová literatura k tomu uvádí, že cílem této novely ve vztahu k institutu odkladného účinku bylo mimo jiné zmírnit předpoklady pro jeho

²⁶⁾ Přesněji možná „minimálně v intencích“. Soudu totiž zřejmě nic nebrání, aby naplnění závažného veřejného zájmu shledal i v jiných případech, než v jakých ji doposud shledal nejvyšší státní zástupce. Minimálně však v případech, ve kterých jej shledal nejvyšší státní zástupce, bude třeba tyto úvahy následovat.

²⁷⁾ V případě kasační stížnosti se toto ustanovení použije přiměřeně, viz § 107 soudního řádu správního.

přiznání.²⁸⁾ Připomeňme, že tato novela nově podmínila využití institutu odkladného účinku s existencí „nepoměrně větší“ újmy, ale též s bezrozporností s „důležitým“ veřejným zájmem. Pro nepřiznání odkladného účinku žalobě tak nestačí rozpor s „jakýmkoliv“ veřejným zájmem, ale je vyžadována jeho vyšší intenzivnější podoba.

Je však otázkou, nakolik přidání této speciální podoby veřejného zájmu má reálný dopad do rozhodovací soudní praxe. Ostatně již judikatura k původnímu znění tohoto ustanovení dovodila, že pro zamítnutí žádosti o odkladný účinek žalobě nestačí pouhá kolize s veřejným zájmem „*nýbrž je nutné vážit s pomocí testu proporcionality intenzitu hrozícího zásahu do základního práva stěžadčícího žalobci (stěžovateli) s intenzitou narušení veřejného zájmu.*“²⁹⁾ Judikatura správních soudů rovněž opakovaně zdůrazňuje, že institut odkladného účinku je výjimkou, která nemá být v řízeních před správními soudy pravidlem. Měl-li by pravidlem být, nestanovil by zákonodárce jako základní pravidlo, že kasační stížnost odkladný účinek nemá.³⁰⁾

Komentářová literatura k pojmu „důležitého“ veřejného zájmu bránící přiznání odkladného účinku být situace, v níž by přiznání odkladného účinku znamenalo naprostou zbytečnost předchozího správního řízení nebo by popřelo smysl úpravy, na jejímž základě bylo vydáno správní rozhodnutí.³¹⁾ Judikatura v této souvislosti naznačila, že za důležitý veřejný zájem bránící přiznání odkladného účinku by bylo možno považovat kupříkladu bezpečnost silničního provozu v případě, kdy napadeným rozhodnutím došlo k uložení zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel.³²⁾ I v těchto případech však nepřiznání odkladného účinku kasační soud odůvodňuje spíše nedostatkem újmy stěžovatele (tj. nenaplněním již kroku 1 výše uvedeného testu).³³⁾

3. 4. Střet „závažného“ a „důležitého“ veřejného zájmu?

Dovolím si rovněž připomenout, že v první části této práci jsem uvedl, že aplikace neurčitých právních pojmů podléhá soudnímu přezkumu. V dalším textu však bylo demonstrováno, že v případě žalob podaných nejvyšším státním zástupcem se při posuzování naplnění „závažného“ veřejného zájmu toto pravidlo neuplatní. V případě žaloby nejvyššího státního zástupce § 66 odst. 2 s. ř. s. tedy soudy musejí vyjít z úvahy a posouzení nejvyššího státního zástupce, že zde závažný veřejný zájem na podání takové žaloby existuje.

²⁸⁾ ZAVŘELOVÁ, J. § 73 [Odkladný účinek žaloby]. In: JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 595.

²⁹⁾ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2008, sp. zn. 5 As 17/2008.

³⁰⁾ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, sp. zn. 10 Ads 99/2014 nebo též usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2008, sp. zn. 8 Afs 56/2007.

³¹⁾ JIRÁSEK, J. § 73 [Odkladný účinek žaloby]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

³²⁾ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, sp. zn. 2 As 60/2008 či ze dne 10. 4. 2013, sp. zn. 6 As 29/2013.

³³⁾ Tamtéž.

Níže si dovolím nyní demonstrovat dvě modelové situace:

1. Žalobě nejvyššího státního zástupce bylo vyhověno a napadené rozhodnutí správního orgánu zrušeno. Proti tomuto rozsudku byla podána kasační stížnost, spolu s žádostí o přiznání odkladného účinku. Lze takové kasační stížnosti přiznat odkladný účinek, jestliže v dané věci existuje protichůdný „závažný“ veřejný zájem?
2. Žalobě nejvyššího státního zástupce nebude vyhověno, kasační stížnost může podat nejvyšší státní zástupce a rovněž požádat o přiznání odkladného účinku této kasační stížnosti. Je nutno takovému návrhu vyhovět automaticky, neboť v dané věci existuje onen „závažný“ veřejný zájem, který není možné soudně přezkoumávat?

V případě první modelové situace se přístup různých senátů Nejvyššího správního soudu se lišil. Šestý senát v usnesení ze dne 31. 7. 2014, sp. zn. 6 As 173/2014, kupříkladu uvedl, že zákonodárcem užitý pojem „závažný“ veřejný zájem a pojem „důležitý“ veřejný zájem shledal z hlediska obsahu vyjádřením téhož; v opačném případě by se dopustil přepjatého formalismu. Ohledně nastolené otázky dospěl k závěru, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo k žalobě nejvyššího státního zástupce, podané z důvodu závažného veřejného zájmu, zrušeno rozhodnutí správního orgánu, by se zpravidla ocitlo v rozporu s důležitým veřejným zájmem, z něhož nejvyšší státní zástupce podal žalobu, ledaže by došlo ke zjevnému vybočení z obsahu pojmu veřejný zájem, anebo by byl shledán veřejný zájem jiný, stejně nebo více závažný. Oproti tomu druhý senát v usnesení, kterým postoupil vyřešení této sporné otázky rozšířenému senátu, uvedl, že „[z]ávažný veřejný zájem“ ve smyslu § 66 odst. 2 s. ř. s. je tak dán toliko na samotném projednání žaloby nejvyššího státního zástupce ve správním soudnictví, naopak v obsahu jeho žaloby (jejím petitu či jejích důvodech) „závažný veřejný zájem“ shledat nelze. [...] I kdyby nejvyšší státní zástupce reprezentoval závažný (důležitý) veřejný zájem i po podání žaloby, jak naznačuje šestý senát, nelze tento veřejný zájem automaticky přenést do následného řízení o kasační stížnosti“.

Do věci tak zasáhl rozšířený senát usnesením ze dne 24. 7. 2015, č. j. 2 As 103/2015–128, který uzavřel, že „že podání žaloby ve veřejném zájmu samo o sobě neodůvodňuje přiznání či nepřiznání odkladného účinku žaloby bez ohledu na splnění dalších zákonných podmínek. Obsah pojmu důležitý veřejný zájem v § 73 odst. 2 soudního řádu správního totiž nelze považovat za totožný s obsahem pojmu závažný veřejný zájem v § 66 odst. 2 téhož zákona. V závislosti na rozhodnutí krajského soudu o žalobě se pak v následném řízení o kasační stížnosti mohou role i zájmy účastníků řízení (a s nimi případně projevená procesní aktivity) změnit. Při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané osobou zúčastněnou na řízení podle § 107 odst. 1 ve spojení s § 73 odst. 2 soudního řádu správního proti rozhodnutí, kterým krajský soud rozhodl o žalobě podané nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 téhož zákona, je tedy třeba vždy zkoumat, zda výkon nebo jiné následky rozhodnutí by znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká může vzniknout

přiznáním odkladného účinku jiným osobám. Učiněná zjištění je nutno konfrontovat s (ne)existencí důležitého veřejného zájmu, a je-li shledán, poměřovat intenzitu zásahu do tohoto veřejného zájmu s intenzitou zásahu do práv stěžovatele.“ Rozšířený senát ve svých úvahách vyšel z existence tzv. racionálního zákonodárce, který použitím pojmu důležitý veřejný zájem v § 73 odst. 2 s. ř. s. namísto pojmu závažný veřejný zájem, jenž je použit v § 66 odst. 2 téhož zákona, nepochybně sledoval nějaký účel. Tímto účelem pak bylo přinejmenším to, aby obsah obou uvedených pojmů byl vymezen odlišně. Soud však též důrazně akcentoval, že správní soudy nemohou být při svém rozhodování vázány názorem jiného, od soudu odlišného orgánu veřejné moci (úvahou nejvyššího státního zástupce o existenci závažného veřejného zájmu, takový postup by byl dle rozšířeného senátu proti ústavním zásadám nezávislosti a nestrannosti soudů.³⁴⁾ Tuto argumentační linku však kasační soud dle mého názoru nedodrhuje vždy, jak bylo ostatně uvedeno v předešlých kapitolách tohoto příspěvku.

Rozšířený senát v uvedené věci posuzoval modelovou situaci 1) – tj. žalobě nejvyššího státního zástupce bylo vyhověno a napadené rozhodnutí správního orgánu zrušeno. Proti tomuto rozsudku byla podána kasační stížnost, spolu s žádostí o přiznání odkladného účinku. Soud zde konstatoval, že existence „závažného“ veřejného zájmu zde nebrání tomu, aby ve věci byl dán „důležitý“ veřejný zájem nutný pro aplikaci § 73 odst. 2 s. ř. s.

Jakkoliv tedy mohou pojmy „důležitý“ a „závažný“ veřejný zájem na první pohled působit jako synonyma, v posuzovaných věcech této diference textu zákona využil rozšířenému senátu k překlenutí až ústavně právního problému, kdy orgán moci výkonné by svým názorem (o existenci závažného veřejného zájmu) zavázal orgán moci soudní k přiznání, či nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti. V praxi (v rámci modelové situace č. 1) lze přitom dohledat, že až na specifické výjimky³⁵⁾ soud vždy odkladný účinek kasační stížnosti přiznal.³⁶⁾ Lze tedy uzavřít, že shledání závažného veřejného zájmu k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu tak zpravidla nezakládá rozpor s důležitým veřejným zájmem posuzovaného v rámci přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, resp. žaloby. Nepromítl se ani do hypoteticky nižší míry úspěšnosti v rámci návrhů na přiznání odkladného účinku kasačních stížností, směřujících proti rozsudkům, resp. úspěšným žalobám nejvyššího státního zástupce, kterou bych spíše očekával.

³⁴⁾ Soud v bodě 26 tohoto usnesení výslovně uvedl, že „správní soudy nemohou být při svém rozhodování vázány názorem jiného, od soudu odlišného orgánu veřejné moci (úvaha nejvyššího státního zástupce o existenci závažného veřejného zájmu by navíc nebyla vyslovena ve formě přezkoumatelného rozhodnutí s jednoznačnou výrokovou částí, ale správní soudy by ji musely dovozovat z obsahu jeho žaloby). Takový postup by byl nejen proti ústavním zásadám nezávislosti a nestrannosti soudů, ale nelze pro něj najít oporu ani v žádném (podústavním) zákonném ustanovení (soudní řád správní výslovně hovoří o nejvyšším státním zástupci pouze jednou, a to právě v § 66 odst. 2). Dle názoru rozšířeného senátu tak není dán důvod pro to, aby byl Nejvyšší správní soud při interpretaci a aplikaci neurčitěho právního pojmu důležitý veřejný zájem v § 73 odst. 2 s. ř. s. jakýmkoli způsobem omezen v důsledku neúvodně favorizace žalobce“.

³⁵⁾ Kupříkladu usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2016, č. j. 9 As 155/2016–111.

³⁶⁾ Celkově šlo o 14 z 16 nalezených usneseních – viz kupříkladu ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 As 140/2016–88, ze dne 18. 8. 2016, č. j. 9 As 155/2016 – 196, ze dne 28. 7. 2016, č. j. 9 As 145/2016 – 190 apod.

V rámci modelové situace č. 2 se mi nepodařilo dohledat, že by soudy v minulosti rozhodovaly o přiznání odkladného účinku žalobě nebo kasační stížnosti nejvyššího státního zástupce. Oproti tomu soudy několikrát rozhodovaly o přiznání odkladného účinku v řízeních souvisejících se zvláštní žalobní legitimací veřejného ochránce práv. Ten, jak již bylo řečeno výše, musí oproti nejvyššímu státnímu zástupci existenci závažného veřejného zájmu prokázat.

Přestože však má ve vztahu k veřejnému zájmu „slabší“ a složitější postavení, při posuzování přiznání odkladného účinku byl, dalo by se říci, úspěšnější. Kasační soud kupříkladu nevyhověl žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení, ani žalovaného v usnesení ze dne 8. 1. 2015 č. j. 9 As 294/2014 – 88, a následně ani dalším v kole žádosti tentokrát již pouze osoby zúčastněné na řízení v usnesení ze dne 22. 3. 2016, č. j. 9 As 24/2016 – 83.

Naopak sám veřejný ochránce práv byl úspěšný v obou případech, ve kterých o přiznání odkladného účinku své kasační stížnosti žádal. Poprvé se tak stalo v usnesení ze dne 26. 8. 2022, sp. zn. 1 As 174/2022, kde NSS přiznal odkladný účinek kasační stížnosti podané Veřejným ochráncem práv proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ve věci jeho podané žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. proti Magistrátu města Olomouce, v případě již výše zmiňované „Šantovka Tower“. V této věci tedy krajský soud shledal, že nebylo neprokázáno, že na podání žaloby existuje závažný veřejný zájem. Tomu se bránil Veřejný ochránce práv, který spolu s kasační stížností spojil návrh na přiznání odkladného účinku této kasační stížnosti. Kasační soud ve svých úvahách výslovně vyšel, z již výše odkazovaného usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 6. 2015, sp. zn. 2 As 103/2015, č. 3254/2015 Sb. NSS, na které odkázal. V první fázi soud posuzoval, zda zde existuje újma, kterou by veřejný ochránce práv utrpěl nepřiznáním odkladného účinku, přičemž uzavřel, že touto újmou způsobenou výkonem či jinými právními následky rozhodnutí je nutno rozumět újmu, která by byla způsobena závažnému veřejnému zájmu, k jehož ochraně veřejný ochránce práv žalobu podal³⁷⁾ (body 15 a 16 odkazovaného usnesení). V této věci spatřoval stěžovatel veřejný zájem v důsledcích spočívajících v nevratném poškození mimořádně cenné památkové rezervace, nezákonném narušení krajinného rázu lokality a nesprávném posouzení záměru jako souladného s územním plánem. Pokud šlo o druhou podmínku přiznání odkladného účinku, tj. o možný rozpor s důležitým veřejným zájmem, zde soud pouze obecně uvedl, že za pomoci testu proporcionality poměřoval intenzitu hrozícího zásahu do „práv“ svědčících stěžovateli s intenzitou narušení veřejného zájmu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2008, sp. zn. 5 As 17/2008, č. 1698/2008 Sb. NSS). V projednávaném případě však neshledal, že by přiznání odkladného účinku mohlo být v rozporu s důležitým veřejným zájmem, aniž by však tyto své úvahy bohužel více rozvedl.

³⁷⁾ Zde si je třeba uvědomit, že veřejný žalobce z pravidla nebude hrozit přímá újma, což jej odlišuje od „běžného“ žalobce dle § 65 s. ř. s.

Situace se následně do značné míry opakovala i o dva roky³⁸⁾ později, kdy kasační soud opět posuzoval žádost o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti veřejného ochránce práv v téže věci (v dalším kole).³⁹⁾ Kasační soud přiznání odkladného účinku kasační stížnosti odůvodnil tím, že „nepřiznáním odkladného účinku by byl veřejný zájem, na jehož ochranu stěžovatel podal žalobu ve veřejném zájmu, zbaven účinné ochrany“⁴⁰⁾ a opakovaně odkázal na zcela specifické postavení veřejného ochránce práv, resp. jeho zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu⁴¹⁾. Ve vztahu k možnému rozporu s jiným důležitým veřejným zájmem však kasační pouze lapidárně odkázal na své předchozí usnesení.⁴²⁾

Při studiu především druhého z uvedených usnesení o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti veřejného ochránce práv přitom autor nabývá dojmu, že Nejvyšší správní soud argumentačně nijak nerozlišuje závažný veřejný zájem, který prokazuje veřejný ochránce práv v rámci žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. a důležitý veřejný zájem ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s.

Případ je zajímavý i tím, že již krajský soud přiznal žalobě odkladný účinek (a veřejný ochránce práv tak byl úspěšný i v rámci této žádosti o přiznání odkladného účinku), byť ji následně odmítl pro neprokázání onoho „závažného“ veřejného zájmu.

Celkově lze tedy konstatovat, že rozhodovací praxe soudů v otázce přiznání odkladného účinku žaloby nebo kasační stížnosti veřejného ochránce práv naznačuje určitý vzorec, kdy se kasační soud přiklání k jeho specifickému postavení a uznává jeho argumentaci o nutnosti ochrany veřejného zájmu. Zároveň však Nejvyšší správní soud nevěnuje dostatečnou pozornost distinkci mezi závažným veřejným zájmem, který musí veřejný ochránce práv prokazovat v rámci své žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s., a důležitým veřejným zájmem, jenž je relevantní pro posouzení odkladného účinku dle § 73 odst. 2 s. ř. s. Rozdíl obou veřejných zájmů naopak zdůrazňuje v rámci posuzování žádostí jiných účastníků řízení ve vztahu k úspěšným žalobám nejvyššího státního zástupce.

³⁸⁾ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2024, č. j. 1 As 146/2024–75.

³⁹⁾ Původní usnesení krajského soudu zrušil kasační soud rozsudkem ze dne 24. 1. 2024, č. j. 1 As 174/2022 92, č. 4577/2024 Sb. NSS. Krajský soud však následně opět žalobu veřejného ochránce práv odmítl (usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 20. 3. 2024, č.j. 65 A 18/2020–553).

⁴⁰⁾ Viz bod 30 odkazovaného usnesení.

⁴¹⁾ Body 25–28 tohoto usnesení. Pro úplnost lze uvést, že kasační soud zde akcentoval především nemožnost veřejného ochránce práv domoci se ochrany veřejného zájmu v jiném řízení, neboť není oprávněn podat kupříkladu nečinnostní nebo zásahovou žalobu. K tomu lze uvést, že v současné době jsou v legislativním procesu hned dvě novely, které by tuto skutečnost mohly změnit. První z nich je očekávaná novela soudního řádu správního (sněmovní tisk 777, dostupný z: <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=777>>) a druhou vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (Sněmovní tisk č. 688, dostupný z: <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=688>>). Oba tyto návrhy přitom počítají s rozšířením žalobní legitimace dle § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. též na další návrhová řízení.

⁴²⁾ Konkrétně uvedl, že „přiznání odkladného účinku není ani v rozporu s důležitým veřejným zájmem, ba právě naopak (srov. usnesení č. j. 1 As 174/2022 77, bod 17). Je proto splněna i druhá podmínka pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti“.

3.5 Vskutku závažný veřejný zájem

Spíše pro úplnost lze ještě doplnit, že judikatura kasačního soudu pracuje ještě s další podobou, či intenzitou veřejného zájmu a to „vskutku závažným veřejným zájmem“. Činí tak v souvislosti s přezkumným řízením dle § 94 správního řádu a nejčastěji odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010-232, č. 2364/2011 Sb. NSS, ve kterém se toto slovní spojení objevilo poprvé. V tomto rozsudku soud, ve vztahu k omezení pro přezkumné řízení uvedené v § 94 odst. 4 správního řádu (hovořící však toliko o prostém veřejném zájmu), uvedl, že „zvláště v případech čistě vertikálních vztahů (stát - jednotlivce), v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je nutno prvek právní jistoty za naplnění nutného vstupního předpokladu existence dobré víry jedince, resp. za neexistence skutečností opravňujících k závěru, že dobrá víra dána není, pokládat za kardinální a ustoupit od její ochrany pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu“. Tuto pasáž následně převzal mimo jiné do svého nálezu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16 (týkajícího se žaloby nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu) též Ústavní soud, při obecných úvahách o právní jistotě a ochraně dobré víry. S touto pasáží či její obdobou, a především pak se souslovím „vskutku závažného veřejného zájmu“ se aktuálně lze setkat v celkem 105 rozsudcích a usneseních správních soudů⁴³⁾, které jej již používají a citují nejenom v souvislosti s přezkumným řízením, ale obecně při úvahách souvisejících s otázkou dobré víry a právní jistoty.⁴⁴⁾ Jeho obsahem se soudy však detailněji nezaobírají, ani nevysvětlují, jak se kupříkladu liší od „pouhého“ závažného veřejného zájmu. Jedná se tak spíše o další jazykové zdůraznění již tak kvalifikovaného závažného veřejného zájmu, spíše než jeho jinou další ještě kvalifikovanější podobu, jako je tomu v případě důležitého, závažného a prostého veřejného zájmu. Jedná se ostatně ryze o obrat používaný judikaturou a dotčené ustanovení správního řádu jej nepoužívá.

4. Závěr

Pojem „veřejný zájem“ je klíčovým prvkem právního řádu, avšak jeho neurčitost přináší výzvy nejen v oblasti teoretické analýzy, ale především v aplikační praxi. Soudní řád správní rozlišuje mezi „závažným“ a „důležitým“ veřejným zájmem, přičemž jejich konkrétní obsah není v judikatuře jednotně vykládán.

Tento dualismus vytváří v kontextu recentní judikatury správních soudů nerovnováhu v systému kontroly veřejné moci a otevírá prostor pro střet mezi výkonnou a soudní mocí. Judikatura Nejvyššího správního soudu, která v nedávné době směřuje k uniformnímu výkladu obou pojmů, paradoxně posiluje vliv orgánů výkonné moci na obsah neurčitých právních pojmů, čímž oslabuje princip nezávislosti soudů. To může být problematické i z toho důvodu,

⁴³⁾ Viz výsledky poskytnuté vyhledávačem judikatury NSS po zadání výrazu „vskutku závažný veřejný zájem“. Dostupné zde: <<https://vyhledavac.nssoud.cz/>>.

⁴⁴⁾ Kupříkladu rozsudek Krajského soudu v Plzni, ze dne 7. 11. 2024, č. j. 57 A 81/2023–68.

že rozhodnutí NSS v kauze „Šantovka Tower“ ukázalo, že splnění podmínky „závažného“ veřejného zájmu může předurčit i výsledek věcného posouzení žaloby.

I samotné použití více intenzit (podob) veřejného zájmu napříč právním předpisem, ač legislativně zdůvodněné, naráží v praxi na nejednotnost soudní interpretace a nedůslednost její aplikace, a to především při jejich vzájemném střetu. Ten musel řešit již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který se pokusil oba pojmy od sebe oddělit (na půdorysu žalob nejvyššího státního zástupce). Ukazuje se však, že recentní judikatura kasačního soudu vytvořená naopak na podkladu žalob veřejného ochránce práv s tímto dělením příliš nepracuje.

Závěrem lze konstatovat, že ačkoliv neurčité právní pojmy plní v právním systému nezastupitelnou funkci, jejich aplikace v oblasti veřejného zájmu vyžaduje větší systematickosti. Z provedené analýzy neplyne, že by různé kvalitativní rozlišení neurčitého právního pojmu „veřejný zájem“ vneslo do aplikace příslušných norem benefit pro jejich aplikaci, právě naopak.

V kontextu této problematiky se nabízí provokativní otázka, zda je současné rozlišování mezi „závažným“ a „důležitým“ veřejným zájmem skutečně nezbytné a zda skutečně přispívá k efektivnějšímu fungování soudního přezkumu. Účelem legislativního užití neurčitého pojmu je jisté přizpůsobení jeho obsahu dle aktuální (společenské) potřeby, proměny v čase ale též konkrétní situace. Nic by tak nemuselo bránit tomu, aby samotný pojem veřejného zájmu byl vykládán a aplikován částečně rozdílně (proměnlivě) i v závislosti na právní normě, která se jej dovolává. Rozlišení pojmů „důležitý“ a „závažný“ veřejný zájem by se pak stalo nadbytečným a bez reálného aplikačního významu. Ostatně, jak již bylo řečeno výše, odkazovaný § 66 s. ř. s., je uvozen nadpisem „Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu“, ačkoliv samotná textace této normy vyžaduje jeho kvalifikovanou podobu.

Shrnutí:

Príspevek se zabývá pojmem „veřejný zájem“ v kontextu soudního řádu správního, přičemž se zaměřuje na rozlišení jeho intenzit⁴⁵⁾ – „závažného“ a „důležitého“ veřejného zájmu. Autor analyzuje právní povahu těchto pojmů a jejich interpretaci v judikatuře správních soudů. Práce reflektuje současný přístup správních soudů, a to mimo jiné v případech střetů obou veřejných zájmů. Pozornost je věnována i otázce, zda recentní judikatura Nejvyššího správního soudu nevede k posílení ingerence výkonné moci do nezávislého soudního rozhodování.

Klíčová slova: Veřejný zájem, závažný veřejný zájem, důležitý veřejný zájem, odkladný účinek, žaloba ve veřejném zájmu, soudní řád správní.

⁴⁵⁾ Někdy též označované jako kvalifikované formy, či podoby. Viz kupříkladu ŠEBEK, Petr. § 66 [Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

The double face of public interest: examining its intensity on the public interest administrative floor plan – summary:

This paper examines the concept of „public interest“ within the context of the Administrative Procedure Code, focusing on the distinction between its intensities – „serious“ and „important“ public interest. The author analyzes the legal nature of these terms and their interpretation in administrative court jurisprudence. The study reflects on the current approach of administrative courts, including cases where both intensities of public interest come into conflict. Attention is also given to whether recent case law of the Supreme Administrative Court has led to an increased influence of the executive power on independent judicial decision-making.

Keywords: Public interest, serious public interest, important public interest, suspensive effect, action in the public interest, Administrative Procedure Code.