

# DISKUSE

Marcela Kašpárková

## Proměna v posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce podané ve veřejném zájmu

### Úvod

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je nejčastěji využívaným typem návrhu na zahájení řízení před správními soudy. Okruh subjektů aktivně procesně legitimovaných k jejímu podání je vymezen v § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), podle něhož může tento typ žaloby podat účastník správního řízení, jehož právní sféry se napadené správní rozhodnutí dotýká nebo který byl postupem správního orgánu zkrácen na svých právech takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné správní rozhodnutí. Vedle obecné žalobní legitimace upravuje soudní řád správní ve svém § 66 zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu. Zákonná úprava předpokládá, že uplatnění zvláštní žalobní legitimace nebude primárně mířit na to, aby byla poskytnuta ochrana veřejným subjektivním právům, což je obecně účelem správního soudnictví (srov. § 2 s. ř. s.), nýbrž aby byla poskytnuta ochrana objektivnímu právu (zákonosti) v případech, kdy to vyžaduje veřejný zájem.<sup>1)</sup>

Soudní řád správní přiznává od počátku své účinnosti zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu nejvyššímu státnímu zástupci, a to prostřednictvím § 66 odst. 2 s. ř. s. Přestože text tohoto zákonného ustanovení nedoznal během více než patnácti let účinnosti žádných změn, lze zaznamenat proměnu v posuzování důvodnosti žalob nejvyššího státního zástupce ze strany správních soudů. Následující text má za cíl představit, v čem tato proměna spočívá, jaké jsou dle aktuální judikatury správních soudů a Ústavního soudu předpoklady důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce a jaké důsledky s sebou tato proměna přináší.

---

<sup>1)</sup> Srov. POTĚŠIL, L. a kol.: *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 575. ISBN 978-80-7502-024-6.

## Obecně k veřejnému zájmu

Veřejný zájem je neurčitým právním pojmem, jenž je právnickým slovníkem definován jako druh zájmu, který je obecně prospěšný (jedná se především o zájem státu nebo jiné veřejnoprávní korporace) a je opakem čistě soukromého zájmu. „Uplatňuje se v tvorbě, interpretaci a v aplikaci práva, zvláště jako jeden ze dvou důvodů zákonné limitace základních práv a svobod. Protože se jedná o jeden z právních pojmů s neostrým významem, měl by být v zákonech blíže specifikován či definován.“<sup>2)</sup> Josef Vedral k veřejným zájmům uvádí, že vyplývají z jednotlivých zákonů zejména z oblasti správního práva hmotného a jejich formulace je úkolem moci zákonodárné.<sup>3)</sup> Tomu odpovídají také judikatorní závěry, podle nichž je formulace veřejných zájmů zásadně úkolem moci zákonodárné, a proto jsou jednotlivé veřejné zájmy definovány prostřednictvím zákonů, zatímco úkolem správních orgánů (potažmo soudů) je zákonodárcem obecně formulované veřejné zájmy konkretizovat.<sup>4)</sup> Nejvyšší správní soud dále upřesnil, že veřejným zájmem je jen to, co je jako veřejný zájem chráněno zvláštními předpisy, přičemž jeho konkrétní obsah je třeba nacházet v závislosti na konkrétních okolnostech případu.<sup>5)</sup> Veřejný zájem však nemusí být za takový explicitně označen zákonem, ale postačí, pokud jej lze ze zákona dovodit.<sup>6)</sup>

Přistoupí-li zákonodárce k výslovnému označení určité hodnoty za veřejný zájem, musí se mít na pozoru, aby respektoval požadavek obecnosti právních předpisů a nepřijal normu natolik konkrétní, že svým obsahem *de facto* nahradí individuální právní akt, zasáhne do moci výkonné a zabrání soudní moci přezkoumat, zda byla aplikace neurčitého pojmu veřejný zájem v konkrétním případě provedena správně. Jako příklad protiústavního vymezení veřejného zájmu lze uvést Ústavním soudem zrušený § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, jímž bylo stanoveno, že rozvoj a modernizace konkrétní vodní cesty na Labi byly ve veřejném zájmu.<sup>7),8)</sup> Dalšími příklady v zákoně výslovně definovaných veřejných zájmů jsou kupříkladu ochrana

---

<sup>2)</sup> HENDRYCH, D. a kol.: *Právníký slovník*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1.

<sup>3)</sup> VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 100-101. ISBN 978-80-7273-166-4.

<sup>4)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161, dostupný stejně jako ostatní zde citovaná rozhodnutí správních soudů na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>5)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114.

<sup>6)</sup> VEDRAL, J., s. 101, op. cit.

<sup>7)</sup> Ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě ve znění účinném od 1. 5. 2004 do 28. 8. 2005 znělo: „Rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice), na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebeň) včetně plavebního kanálu Vraňany - Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně výústí části vodního toku Berounky po přístav Radotín, je ve veřejném zájmu.“

<sup>8)</sup> Ke zrušení došlo nálezem Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, dostupným stejně jako ostatní citovaná rozhodnutí Ústavního soudu na <http://nalus.usoud.cz/>.

zdraví obyvatelstva a zajištění dostupnosti léčivých přípravků,<sup>9)</sup> ochrana přírody a krajiny,<sup>10)</sup> ochrana lidských sídel před povodněmi,<sup>11)</sup> zájem na podpoře ekologicky šetrnějšího způsobu dopravy<sup>12)</sup> či zájem na zlepšení a ochraně životního prostředí.<sup>13)</sup> Ve většině těchto příkladů zákonodárce naplňuje pojem veřejného zájmu dalšími neurčitými právními pojmy, čímž ponechává dostatečný prostor pro posouzení, zda je v konkrétním případě existence veřejného zájmu dána či nikoli.

Veřejný zájem je třeba odlišovat od zájmu soukromého i kolektivního. V tomto ohledu lze poukázat na nález, v němž se Ústavní soud ztotožnil s názorem filozofa Friedricha Augusta von Hayeka, podle něhož se často „mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu“.<sup>14)</sup> Žaloby ve veřejném zájmu podle § 66 s. ř. s. totiž nemají sloužit k nápravě nezákonností, je-li to v soukromém či kolektivním zájmu, byť by šlo o „nehoráznou nespravedlnost“, ale mají být reakcí na takové nezákonnosti, jejichž náprava je v zájmu veřejném.<sup>15)</sup>

### *Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce*

Smyslem žaloby nejvyššího státního zástupce není chránit každý veřejný zájem. Ustanovení § 66 odst. 2 s. ř. s. předpokládá, že nejvyšší státní zástupce využije svého oprávnění až v případě, kdy k tomu „shledá závažný veřejný zájem“, jakožto kvalifikovanou formu veřejného zájmu. Nejvyšší státní zástupce by tedy neměl iniciovat soudní řízení v případech jakýchkoli nezákonných rozhodnutí, ale až v případech, kdy je skutečně s ohledem na závažný veřejný zájem žádoucí zakročit.<sup>16)</sup> Podle důvodové zprávy k soudnímu řádu správnímu může jít o „případy nepřiliš časté, ale veřejností citlivě vnímané, například tam, kde nezákonné rozhodnutí bylo dosaženo úplatkem a není tu již jiná právní cesta, kterou by bylo možné takové rozhodnutí odstranit“.<sup>17)</sup>

---

<sup>9)</sup> § 77d odst. 3 písm. c) zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>10)</sup> § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>11)</sup> § 15 odst. 8 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>12)</sup> § 2 odst. 5 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>13)</sup> § 8 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>14)</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95. Tento názor Ústavního soudu sdílel v rozsudku č. j. 6 As 65/2012-161 (op. cit.) také Nejvyšší správní soud.

<sup>15)</sup> KOUDELKA, Z.: Správní žaloba ve veřejném zájmu. *Trestní právo*, Praha: Wolters Kluwer, 2013, roč. 18.

<sup>16)</sup> POTĚŠIL, L. a kol., s. 578-579, op. cit.

<sup>17)</sup> Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu, zvláštní část, §§ 64-78, dostupná např. na [www.beck-online.cz](http://www.beck-online.cz).

Závažný veřejný zájem přitom nelze ztotožňovat se zájmem na zákonnosti rozhodnutí správních orgánů a obecném dodržování právních předpisů, neboť pak by žaloba nejvyššího státního zástupce sloužila k odklizení kteréhokoli nezákonného rozhodnutí, tedy i takového, jehož důsledky nijak neohrožují závažný veřejný zájem chráněný zvláštními právními předpisy.<sup>18)</sup> Nejvyšší státní zástupce by za takové situace byl aktivně legitimován k podání žaloby v každém případě, kdy by byl přesvědčen o tom, že se naříkané rozhodnutí opírá o nesprávný právní názor, je nepřezkoumatelné nebo bylo vydáno ve správním řízení zatíženém vadou s možným vlivem na zákonnost, což jistě nebylo záměrem zákonodárce. Požadavek existence závažného veřejného zájmu na podání žaloby by pak zcela pozbýval smyslu.

Judikatura však na základě textu zákona dovodila, že úvaha, zda je ve věci dán závažný veřejný zájem, je vyhrazena nejvyššímu státnímu zástupci a nepodléhá soudnímu přezkumu. Je tedy na něm, aby svou „procesní vstupenku“ uplatňoval jen v případech, kdy si to závažný veřejný zájem skutečně žádá.<sup>19)</sup> Soudy musí věcně posuzovat důvodnost každé žaloby nejvyššího státního zástupce, v níž je tvrzena existence závažného veřejného zájmu, která byla podána v zákonné lhůtě, splňuje povinné obsahové náležitosti a není z jiného důvodu nepřípustná.

### *Důvodnost žalob nejvyššího státního zástupce*

Žaloba nejvyššího státního zástupce podaná ve veřejném zájmu podle § 66 odst. 2 s. ř. s. se liší od běžné žaloby proti rozhodnutí správního orgánu nejen v osobě žalobce, který nehájí svá veřejná subjektivní práva, nebyl účastníkem správního řízení a nemusel vyčerpat řádné opravné prostředky ve správním řízení, ale také v tom, že může být uplatněna po uplynutí lhůty k podání běžné správní žaloby a často i po uplynutí procesních lhůt k podání mimořádného opravného prostředku nebo k zahájení přezkumného řízení podle správního řádu. Zatímco účastníku správního řízení je dána dvouměsíční lhůta k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí, jež se počítá od okamžiku, kdy mu bylo rozhodnutí oznámeno,<sup>20)</sup> nejvyšší státní zástupce může žalobu podat do tří let od právní moci rozhodnutí, popř. od doručení rozhodnutí poslednímu účastníku, který jej sám mohl žalobou napadnout.<sup>21)</sup>

---

<sup>18)</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 294/2014-114, op. cit., v němž soud sice vykládal význam pojmu závažný veřejný zájem ve vztahu k žalobě veřejného ochránce práv podle § 66 odst. 3 s. ř. s., ale jeho závěry jsou plně přenositelné i na žalobu nejvyššího státního zástupce.

<sup>19)</sup> K těmto závěrům Nejvyšší správní soud dospěl již v rozsudku ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006-70, a potvrdil je rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128.

<sup>20)</sup> § 72 odst. 1 s. ř. s.

<sup>21)</sup> § 72 odst. 2 s. ř. s.

Může tedy docházet k tomu, a praxe se s takovými případy běžně setkává, že proti správnímu rozhodnutí nebrojil žádný z účastníků řádným ani mimořádným opravným prostředkem a neproběhlo ani přezkumné řízení, správní rozhodnutí vyvolává předpokládané účinky a adresáti se jím řídí, načež na sklonku tříleté lhůty dojde žalobou podle § 66 odst. 2 s. ř. s. k nečekanému otevření případu. Zrušení správního rozhodnutí na základě žaloby podané ve veřejném zájmu (k němuž s ohledem na průměrnou délku rozhodování soudů ve správním soudnictví zpravidla dojde až za další dva roky od podání žaloby i později) tak může představovat citelný zásah do již stabilizovaných právních vztahů a právní jistoty dotčených osob.<sup>22)</sup> Soudní praxe však na tuto skutečnost dlouhou dobu nijak nereagovala.

### *Posuzování důvodnosti žalob nejvyššího státního zástupce před rokem 2015*

Až do roku 2015 soudy zdůrazňovaly, že úvaha, zda je ve věci dán závažný veřejný zájem na podání žaloby, je pouze na nejvyšším státním zástupci a nepodléhá soudnímu přezkumu, a současně posuzovaly důvodnost žalob nejvyššího státního zástupce, jako by šlo o žalobu podanou „běžným“ žalobcem v intencích § 65 s. ř. s. Důsledkem tohoto přístupu bylo to, že nejvyšší státní zástupce v některých případech napadl správní rozhodnutí žalobou navzdory tomu, že na podání žaloby nebyl dán závažný veřejný zájem, ba ani „prostý“ veřejný zájem, a následně bylo takto napadené správní rozhodnutí zrušeno soudem pro vady, které se závažnému veřejnému zájmu nepříčily. Tento jev zjevně neodpovídal účelu, k němuž má žaloba podle § 66 s. ř. s. sloužit.<sup>23)</sup>

To, že ke shora uvedenému nežádoucímu jevu docházelo, lze demonstrovat například na věci, v níž nejvyšší státní zástupce brojil proti rozhodnutí stavebního úřadu, jímž byla stavebníkům povolena změna stavby spočívající v provedení drobných dispozičních změn rodinného domu (změna v umístění oken a nerealizovaná příčka mezi kuchyní a jídelnou) a jímž bylo současně povoleno užívání stavby rodinného domu - změny stavby stavebními úpravami spočívajícími v zesílení stávající ocelové konstrukce sloupů pro vynesení zatížení stávající chodby a obvodového zdiva půdní vestavby beze změny výšky hřebene střechy a v napojení vnitřních rozvodů na stávající

---

<sup>22)</sup> Což bylo konstatováno například v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 9. 2017, č. j. 62 A 96/2013-424, nebo rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 313/2015-492.

<sup>23)</sup> Lze však nalézt celou řadu případů řešených před rokem 2015, v nichž nepochybně byl dán závažný veřejný zájem na podání žaloby a které vyústily ve zrušení správních rozhodnutí příčících se veřejnému zájmu - viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013-28, týkající se stavebního záměru, který nebyl posouzen z hlediska jeho vlivu na životní prostředí, ač tak mělo být učiněno, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 14. 3. 2013, č. j. 5 As 66/2011-98, vztahující se k výstavbě větrných elektráren v Ptačí oblasti Východní Krušné hory realizované mimo jiné bez stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny.

rozvody. Z rozsudků Krajského soudu v Brně a Nejvyššího správního soudu je zjištělé, že stavební úřad měl pochybit tím, že nerozhodl o celém předmětu kolaudačního řízení spojeného s řízením o změně stavby a stavba, jejíž užívání povolil, neodpovídala žádosti stavebníků ani schválené projektové dokumentaci. Rozhodnutí proto bylo zrušeno.<sup>24)</sup> Autorka je přesvědčena o tom, že v této věci byl závažný veřejný zájem k podání žaloby nepřijatelně ztotožněn se zájmem na zákonitosti správních rozhodnutí, což však k využití zvláštní žalobní legitimace nestačí.<sup>25)</sup> Třebaže důvodem pro nevydání kolaudačního rozhodnutí obecně mohly být nedostatky ohrožující zdraví a bezpečnost osob, z rozsudků neplyne, že by existence takových nedostatků byla namítána nebo zjištěna. S ohledem na to, že stavebníci podali proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu kasační stížnost (jim samotným tedy nevadilo, že část stavby nebyla povolena k užívání), lze mít za to, že žaloba byla podána na základě podnětu některého ze sousedů a sloužila k ochraně zájmů jednotlivce či skupiny několika osob (pokud vůbec). I kdyby bylo dovozeno, že existuje veřejný zájem na řádném kolaudování staveb a na jejich provedení v souladu s projektovou dokumentací, nejednalo by se v tomto konkrétním případě o zájem, který by byl svou závažností srovnatelný se zájmy na ochraně přírody a krajiny, veřejného zdraví, bezpečnosti či jiných zájmů, k jejichž ochraně má žaloba podle § 66 odst. 2 s. ř. s. sloužit. Skutečnost, že soudy v dané věci posuzovaly důvodnost žaloby shodně jako by šlo o žalobu podanou dle § 65 s. ř. s., pak dle mínění autorky vedla k tomu, že rozhodnutí stavebního úřadu bylo zrušeno pro vady, jež závažný veřejný zájem nenarušovaly.

Lze poukázat také na žaloby, kterými nejvyšší státní zástupce napadl rozhodnutí, jimiž byla nezletilým dětem uložena povinnost hradit příspěvek na péči v zařízení podle zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů. Nejvyšší státní zástupce namítal, že rozhodnutí byla nesprávně doručována přímo nezletilým, kteří pro nedostatek věku neměli plnou procesní způsobilost, že jim nebyl ustanoven opatrovník, ač tak učiněno být mělo, že nebyli v řízení slyšeni a že nebyly dostatečně zjištěny majetkové poměry nezletilých ani jejich rodičů, kteří měli být primárními plátcí příspěvků na péči, v důsledku čehož nebyla řádně stanovena výše podílu nezletilých na příspěvku.<sup>26)</sup> Jakkoli autorka nepopírá, že správní řízení, v nichž byla napadená rozhodnutí vydána, byla zatížena vadami, v důsledku nichž rozhodnutí trpěla vadou nezákonnosti a nezletilí je mohli vnímat jako nespravedlivé, jen stěží lze nalézt veřejný zájem (natožpak závažný), na jehož ochranu nejvyšší státní zástupce v soudním řízení

---

<sup>24)</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 9. 2012, č. j. 30 A 62/2011-35, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2013, č. j. 9 As 149/2012-30.

<sup>25)</sup> Viz již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 294/2014-114.

<sup>26)</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 11. 2012, č. j. 62 A 12/2012-37, a rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2013, č. j. 57 A 1/2013-47.

vystupoval. Nejvyšší státní zástupce spatřoval závažný veřejný zájem v tom, že ke shora popsáním pochybením docházelo ve větším počtu obdobných věcí, tedy šlo o systémovou chybu, která ekonomicky poškozovala nezletilé děti.<sup>27)</sup> Tato úvaha však dle mínění autorky vycházela z nesprávného názoru, že více individuálních zájmů společně tvoří zájem veřejný, přestože ve skutečnosti jde jen o několik shodných zájmů individuálních. Byla-li příčinou opakovaných zásahů do práv nezletilých dětí nesprávná správní praxe a chtěl-li nejvyšší státní zástupce tuto praxi zvrátit, mohl namísto podání žaloby ve veřejném zájmu, který zde absentoval, podnítit vypracování interní metodiky nebo mohl upozornit na potřebu proškolit personál dětských domovů. Krajské soudy nicméně na nedostatek závažného veřejného zájmu nijak nereagovaly a napadená rozhodnutí pro žalobcem namítané vady zrušily.<sup>28)</sup>

### *Posuzování důvodnosti žalob nejvyššího státního zástupce po roce 2015*

Autorce není známo, že by do roku 2013 judikatura či odborná literatura naznačovala nezbytnost posuzovat důvodnost žalob nejvyššího státního zástupce s ohledem na její specifika rozdílně oproti ostatním žalobám proti rozhodnutí správního orgánu. Až komentář k soudnímu řádu správnímu z roku 2013 navrhl, že by veřejný zájem na zrušení napadeného správního rozhodnutí měl být poměřován s ochranou dobré víry a právní jistoty třetích osob, podobně jako je to činěno podle § 94 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, v přezkumném řízení.<sup>29)</sup> Na tento právní názor následně upozornil komentář k soudnímu řádu správnímu z roku 2014.<sup>30)</sup> Možná v návaznosti na tyto odborné hlasy zaznívající z komentářové literatury došlo k posunu judikatury stran posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce.

Judikatorní zlom přinesly rozsudky Krajského soudu v Brně, který se jako věcně a místně příslušný soud zabýval vlnou dvaceti dvou žalob podaných nejvyšším státním zástupcem v letech 2012 a 2013 a směřujících proti rozhodnutím Energetického regulačního úřadu o udělení licence provozovatelům fotovoltaických elektráren na výrobu elektřiny. Krajský soud v Brně přišel v roce 2015, kdy začal tyto žaloby vyřizovat, s tezí, podle níž se zcela mimořádná povaha žaloby nejvyššího státního zástupce musí projevit v posuzování důvodnosti uplatněných žalobních bodů. Soud razil názor, že smyslem soudního přezkumu na základě takto podané žaloby není ani nemůže být realizace neohrazeného dozoru nad absolutní správností postupů a rozhodnutí správních orgánů. Otevření případu na samém konci tříleté lhůty pro podání žaloby podle § 66 odst. 2 s. ř. s. za situace, kdy v mezidobí sám žalovaný nevyužil možnosti přezkumného řízení či obnovy

---

<sup>27)</sup> Viz poslední odstavce I. části rozsudku č. j. 57 A 1/2013-47, op. cit.

<sup>28)</sup> Rozsudky č. j. 62 A 12/2012-37 a č. j. 57 A 1/2013-47, op. cit.

<sup>29)</sup> JEMELKA, L. a kol.: *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 525.

<sup>30)</sup> POTĚŠIL, L. a kol., s. 581, op. cit.

řízení a kdy již jsou právní vztahy navazující na napadené správní rozhodnutí stabilizovány, totiž představuje zásah do právní jistoty, k jehož umocnění by došlo v případě zrušení správního rozhodnutí. Takové narušení právní jistoty musí být podle Krajského soudu v Brně vyváženo vskutku závažným důvodem, který vyrovná rizika a negativní důsledky zpětného přehodnocení právních vztahů založených žalobou napadeným rozhodnutím. Soud dále zdůraznil, že zásady právní jistoty a presumpce správnosti správních aktů souvisí s ochranou dobré víry, od jejíž ochrany lze ustoupit pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu, neboť je věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud ano, aby zásadně sám nesl následky svých pochybení.<sup>31)</sup>

Tento názor Krajského soudu v Brně aproboval Nejvyšší správní soud, který v mnoha rozsudcích z posledních tří let uvedl, že důvodnost žaloby nejvyššího státního zástupce by měla být založena na nezákonnosti rozhodnutí natolik intenzivní, že narušuje závažný veřejný zájem a že je třeba upřednostnit zrušení napadeného rozhodnutí před principem ochrany dobré víry a právní jistoty dotčených osob.<sup>32)</sup> Z toho pak plyne, že ne každá vada, která by byla důvodem pro zrušení správního rozhodnutí na základě žaloby podané podle § 65 s. ř. s., je vadou, pro kterou lze totéž správního rozhodnutí zrušit s velkým časovým odstupem na základě mimořádného procesní postupu podle § 66 odst. 2 s. ř. s. Vady, které vedly ke zrušení rozhodnutí Energetického regulačního úřadu o udělení licence na výrobu elektřiny, spočívaly například v tom, že rozhodnutí bylo vydáno v přímé souvislosti se spácháním zločinu podplácení,<sup>33)</sup> že revizní zpráva, kterou žadatel předložil ve správním řízení a která sloužila jako podklad pro vydání rozhodnutí, byla zfalšovaná<sup>34)</sup> nebo vyhotovená tzv. od stolu bez toho, aby revizní technik fotovoltaickou elektrárnu prohlédl a zkontroloval.<sup>35)</sup> Tyto vady ohrožovaly závažný veřejný zájem především proto, že licence k výrobě elektřiny ztělesňuje souhlas státu s tím, aby její držitel podnikal v energetickém odvětví a poskytoval službu veřejného zájmu.<sup>36)</sup> Je proto dán zvýšený zájem státu a společnosti na tom, aby licencí k výrobě elektřiny disponovaly pouze subjekty, které splňují podmínky

---

<sup>31)</sup> Např. rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2015, č. j. 62 A 100/2013-152, ze dne 9. 10. 2015, č. j. 62 A 111/2013-599, nebo ze dne 14. 9. 2017, č. j. 62 A 96/2013-424.

<sup>32)</sup> Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 313/2015-492, op. cit., ze dne 9. 7. 2015, č. j. 4 As 84/2015-37, ze dne 26. 8. 2015, č. j. 2 As 103/2015-171, ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 As 102/2015-30, ze dne 8. 3. 2016, č. j. 7 As 153/2015-112, nebo ze dne 14. 7 2017, č. j. 5 As 202/2015-196.

<sup>33)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 6 As 173/2014-186.

<sup>34)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2016, č. j. 7 As 331/2015-136.

<sup>35)</sup> Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 9 As 256/2015-229, a ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 As 173/2015-71.

<sup>36)</sup> K tomu srov. § 2 odst. 2 a § 3 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.



vstupu do odvětví. Důvod pro zrušení rozhodnutí Energetického regulačního úřadu lze ve shora uvedených případech dále spatřovat také v zájmu na pořádku ve věcech veřejných, konkrétně v tom, aby rozhodnutí vydaná v důsledku trestné činnosti úředních osob byla podrobena přezkumu z hlediska jejich zákonnosti,<sup>37)</sup> či v zájmu na ochraně bezpečnosti práce a s tím související ochraně života a zdraví osob, neboť revizní zpráva měla osvědčovat bezpečnost práce a budoucího provozu energetického zařízení.<sup>38)</sup>

Jak složité může být v některých případech posouzení důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce s ohledem na ochranu dobré víry třetích osob, ilustruje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 313/2015-492. V něm soud shledal, že držitelka licence na výrobu elektřiny (provozovatelka fotovoltaické elektrárny) předložila k žádosti o udělení licence revizní zprávu, která neprokazovala bezpečnost fotovoltaické elektrárny v celém jejím rozsahu, neboť revizní technik pochybil a neprovedl všechny nezbytné kroky k osvědčení bezpečnosti elektrárny, které odpovídaly tehdy dostupným poznatkům. Konkrétně revizní technik vůbec nezkontroloval fotovoltaické panely (jejich počet, typ, pospojení, montáž či uzemnění), neboť chybně vycházel z toho, že jedná-li se o výrobky s označením CE (nebo s tzv. prohlášením o shodě), jejichž bezpečnost deklaruje výrobce, podléhají revizi až veškeré navazující rozvody a elektroinstalace. Zjištěné vady mohly být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí Energetického regulačního úřadu, protože zpochybňovaly pravdivost závěru o bezpečnosti celé fotovoltaické elektrárny, z něhož žalovaný vycházel. Soud nicméně považoval za rozhodné, že státem autorizovaný revizní technik nepostupoval úmyslně nebo vědomě chybně, a že se držitelka licence nesnažila zastírat, že v době revize ještě nebyly na elektrárně namontovány všechny fotovoltaické panely (a že tedy nemohly být revizním technikem zkontrolovány). Ačkoliv žalovaný Energetický regulační úřad mohl na základě dodaných podkladů jednoduše zjistit, že revize byla vykonána v době, kdy fotovoltaická elektrárna nebyla kompletní, a že tedy revizní zpráva nemohla osvědčovat bezpečnost elektrárny v celém rozsahu, nevyzval držitelku licence k odstranění vad revizní zprávy, nýbrž pokládal revizní zprávu za dostatečnou. Pro rozhodnutí soudu bylo podstatné také to, že nesprávnost postupu revizního technika vyplynula až na základě obsáhlého dokazování třemi znaleckými posudky během ústního jednání před soudem. Za takových specifických okolností soud naznal, že držitelce licence nelze vytýkat, že chybu v postupu revizního technika neodhalila, když se ani renomované znalecké ústavy nedokázaly shodnout na tom, co bylo třeba v rozhodné době ve vztahu k fotovoltaickým panelům kontrolovat. Na předmětné revizní zprávě se dle soudu projevil důsledek

---

<sup>37)</sup> Zájem na pořádku ve věcech veřejných je chráněn normami trestního práva; srov. rozsudek NSS č. j. 9 As 24/2016 109, op. cit., konkrétně odst. [45].

<sup>38)</sup> § 9 písm. a) vyhlášky č. 426/2005 Sb., ve znění rozhodném pro žalobami napadená rozhodnutí, tj. do 26. 12. 2011. Viz také odst. [40] rozsudku NSS č. j. 2 As 313/2015-492, op. cit.

nedostatečného a nejednoznačného normatívneho rámce stanovícího postup pro výkon revizní činnosti. V takové situaci by pak bylo nepřiměřené a nespravedlivé upřednostnit zrušení rozhodnutí před zájmem na ochraně dobré víry a právní jistoty, a tak musela jít nedůslednost při tvorbě legislativy a technických norem a při výkonu veřejné správy k tíži státu.<sup>39),40)</sup>

K otázce důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce se měl v letošním roce možnost vyjádřit také Ústavní soud. Ten nejprve v nálezu ze dne 3. 4. 2018 potvrdil ustálený judikatorní názor, že úvaha nejvyššího státního zástupce stran existence závažného veřejného zájmu na podání žaloby nepodléhá soudnímu přezkumu, neboť „jde o výsostně oprávnění tohoto funkcionáře“, a spíše mimoděk poznamenal, že „kontrolu veřejného zájmu na zrušení či ochranu nabytých práv musí provádět správní soud až v rámci rozhodnutí o věci samé“.<sup>41)</sup> Podrobně se pak Ústavní soud k důvodnosti žaloby podle § 66 odst. 2 s. ř. s. a k ochraně dobré víry a důvěry v zákonnost postupu orgánů veřejné moci vyslovil v nálezu ze dne 30. 5. 2018, ve kterém zařadil žalobu nejvyššího státního zástupce mezi procesní prostředky ochrany objektivního práva uplatňované orgánem veřejné moci, přičemž obdobně jako správní soudy zdůraznil, že při posuzování důvodnosti takové žaloby je nezbytné zvažovat, zda správní rozhodnutí narušuje vskutku závažný veřejný zájem. Pokud soud shledá, že napadené rozhodnutí je v rozporu s objektivním právem nebo bylo vydáno na základě vad řízení, pak musí při svém rozhodování zohlednit, z jakých důvodů k přijetí takového rozhodnutí došlo a jaké následky by jeho zrušení mělo.<sup>42)</sup>

Ústavní soud vymezil tři modelové situace, které mohou při posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce nastat. Za první, může být nezákonnost správního rozhodnutí způsobena pochybením na straně veřejné moci, zejména procesními vadami či nesprávným výkladem právem. Za takové situace, způsobené například nesprávným posouzením rozsahu potřebných podkladů, případně nesprávným posouzením předložených podkladů, může být důvěra jednotlivce narušena jen ze zcela zásadních důvodů veřejného zájmu, neboť zpravidla bude dána dobrá víra i právní jistota dotčeného jednotlivce. Za druhé, může být nezákonnost způsobena pochybením jak na straně správního orgánu, tak i na straně adresáta, a zjištěná pochybení jsou takové povahy, že o nich oprávněná osoba musela vědět. Typicky dle Ústavního soudu půjde o rozhodnutí vydaná na základě nesprávných či zjevně neúplných skutkových zjištění nebo předpokladů, na něž adresát neupozornil, ač o nich věděl. Za takové situace sice nebude dána dobrá víra jednotlivce, ale stále může existovat jeho důvěra v zákonnost

---

<sup>39)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 313/2015-492, op. cit.

<sup>40)</sup> Nejvyšší správní soud proto zrušil rozhodnutí krajského soudu, jímž bylo zrušeno rozhodnutí o udělení licence, a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť ten otázku dobré víry nesprávně posoudil. Krajský soud v navazujícím řízení žalobu nejvyššího státního zástupce zamítl.

<sup>41)</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. II. ÚS 3189/16.

<sup>42)</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16.

a neměnnost založených právních vztahů. Za třetí, může příčina nezákonnosti napadeného rozhodnutí spočívat především nebo výlučně v jednání jednotlivce, který uvedl správní orgán úmyslně v omyl uvedením nepravdivých skutečností, předložením nepravdivých podkladů, případně dosáhl příznivého rozhodnutí jiným protiprávním způsobem. Za takové situace nemůže být dána ani dobrá víra ani důvěra jednotlivce v zákonnost a neměnnost žalobou napadeného rozhodnutí. Rozhodování o důvodnosti žaloby podle § 66 odst. 2 s. ř. s. pak má zohledňovat okolnosti konkrétní věci tak, aby bylo učiněno veřejnému zájmu zadost, ale aby zároveň negativní následky do práv jednotlivců odpovídaly jejich podílu na nezákonnosti. Zatímco v prvé z popsaných situací je nezbytné, aby negativní následky byly minimalizovány (například urychleným novým rozhodnutím nebo odškodněním), ve druhé situaci by následky měly být zmírněny a ve třetí situaci zpravidla vůbec nebude existovat důvod k tomu, aby byla oprávněná osoba, již nespovídá dobrá víra a důvěra v zákonnost a neměnnost rozhodnutí, chráněna před dopady jejího protiprávního jednání.<sup>43)</sup>

Podle aktuální judikatury tedy k důvodnost žaloby nejvyššího státního zástupce nestačí, že napadené rozhodnutí nebo správní řízení, v němž bylo toto rozhodnutí vydáno, je nezákonné, ale je třeba, aby zjištěná nezákonnost rozhodnutí či vady řízení byly v rozporu se závažným veřejným zájmem. I pokud soud shledá existenci rozporu se závažným veřejným zájmem, není dán bez dalšího důvod ke zrušení nezákonného rozhodnutí, ale je třeba dále posuzovat, zda potřeba ochrany závažného veřejného zájmu převažuje nad nezbytností chránit dobrou víru a právní jistotu třetích osob (zpravidla těch, v jejichž prospěch bylo rozhodnutí vydáno). To, zda třetím osobám svědčí dobrá víra a právní jistota, se odvíjí od zjištění, zda a jakou měrou se samy podílely na vzniklé nezákonnosti (respektive zda si nezákonnosti mohly být vědomy - viz výše rozebíraný rozsudek č. j. 2 As 313/2015-492). Nově navíc Ústavní soud formuloval požadavek, aby správní soudy při posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce zvažovaly i to, jaké negativní dopady do sféry oprávněné osoby vyvolá případné zrušení správního rozhodnutí.<sup>44)</sup> Tento požadavek dle autorky může vést k tomu, že v případech, kdy se nezákonnost přičítá závažnému veřejnému zájmu, kdy k jejímu vzniku došlo z důvodů spočívajících výlučně nebo převážně na straně správního orgánu (a tak je namísto chránit dobrou víru nebo právní jistotu jednotlivce) a kdy současně není možné adekvátně zmírnit nepříznivé dopady spojené s kasací správního rozhodnutí, bude žaloba nejvyššího státního zástupce zamítnuta, byť by jinak nezbytnost ochrany veřejného zájmu převážila nad zájmem na ochraně dobré víry a právní jistoty oprávněné osoby.

---

<sup>43)</sup> Tamtéž.

<sup>44)</sup> Tamtéž, např. bod 65.

## *Závěr*

Nejvyšší státní zástupce by měl využívat svého zvláštního žalobního oprávnění podle § 66 odst. 2 s. ř. s. tehdy, pokud rozhodnutí správního orgánu odporuje závažnému veřejnému zájmu. Soudy však až do roku 2015 přistupovaly k žalobám nejvyššího státního zástupce tak, že v souladu s dikcí zákona nepodrobovaly vstupní úvahu nejvyššího státního zástupce o tom, že je podání žaloby v závažném veřejném zájmu, přezkumu, a současně ani při posuzování důvodnosti žaloby nezohledňovaly, zda jsou zjištěné vady napadeného rozhodnutí nebo řízení, v němž bylo vydáno, v rozporu se závažným veřejným zájmem. V důsledku toho mohla být v rozporu s účelem § 66 odst. 2 s. ř. s. na základě žaloby nejvyššího státního zástupce zrušena i taková správní rozhodnutí, která závažnému veřejnému zájmu neodporovala.

Počínaje rokem 2015 došlo v otázce důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce k judikatornímu obratu. Třebaže soudní řád správní neobsahuje zvláštní pravidlo k důvodnosti žaloby podle § 66 odst. 2, soudy na základě její mimořádné povahy dovodily, že žaloba může být úspěšná pouze tehdy, narušuje-li zjištěná nezákonnost rozhodnutí závažný veřejný zájem a je-li třeba upřednostnit ochranu tohoto závažného veřejného zájmu před ochranou právní jistoty a dobré víry oprávněných osob. Případnému zrušení rozhodnutí správního orgánu by navíc při existenci dobré víry a právní jistoty oprávněných osob mělo předcházet posouzení možnosti minimalizace či zmírnění negativních dopadů, jež se se zrušením napadeného rozhodnutí pojí.

Třebaže nadále platí, že úvaha nejvyššího státního zástupce stran existence závažného veřejného zájmu k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu nepodléhá soudnímu přezkumu, nově vymezené předpoklady důvodnosti žaloby podané podle § 66 odst. 2 s. ř. s. umožňují zamítnout po věcném projednání ty žaloby, které k ochraně závažného veřejného zájmu podány nebyly.

## **Shrnutí:**

Ustanovení § 66 odst. 2 soudního řádu správního dává nejvyššímu státnímu zástupci aktivní žalobní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu v případě, kdy rozhodnutí odporuje závažnému veřejnému zájmu. Článek ukazuje, že se po roce 2015 proměnil přístup správních soudů k otázce důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce, a objasňuje, jaké předpoklady mají být dle současné judikatury splněny, aby byla žaloba důvodná, přičemž dochází k závěru, že absence závažného veřejného zájmu na zrušení rozhodnutí sice není důvodem k odmítnutí žaloby, ale měla by vést k zamítnutí žaloby jako nedůvodné.

## **Summary:**

According to article 66 of the Czech Code of Administrative Justice, the Supreme Public Prosecutor is entitled to bring an action against a decision

of an administrative body in case the decision is contrary to an important public interest. This paper deals with the changing approach of administrative courts regarding the reasonableness of actions filed by the Supreme Public Prosecutor as well as with preconditions for an action to be successful. The lack of important public interest on the annulment of the decision shall not lead to the inadmissibility of an action but it should be the reason for the rejection of an action as unfounded.