

ZVLÁŠTNÍ ŽALOBNÍ LEGITIMACE K OCHRANĚ VEŘEJNÉHO ZÁJMU

Anna Chamráthová*

Abstrakt: Článek se zabývá institutem zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu dle § 66 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. V první části je institut podrobně popsán a charakterizován, zvláštní důraz je přitom kladen na podmínku prokázání závažného veřejného zájmu na podání této žaloby některými nositeli této legitimace. V další části jsou popsáni jednotliví nositelé této legitimace (nejvyšší státní zástupce, veřejný ochránce práv, některé zvláštní subjekty) včetně potenciálních nositelů (správní orgány, některé zvláštní subjekty), jsou analyzována některá specifika k jednotlivým nositelům se vztahující a je zmíněn aktuální vývoj judikatury v této oblasti. Poté článek rozebírá konkrétní úspěchy a výsledky, kterých nejvyšší státní zástupce a veřejný ochránce práv při podávání tohoto druhu žalob dosáhli a zpracovává nejnovější judikaturu v této oblasti. V poslední části se článek zabývá úvahami, zda je vhodnějším žalobcem ve veřejném zájmu nejvyšší státní zástupce či ochránce, a dochází k závěru, že ač je ochránce charakterem své činnosti k tomuto úkolu lépe uzpůsoben, v praxi se jako žalobce ve veřejném zájmu mnohem více osvědčil nejvyšší státní zástupce.

Klíčová slova: zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, závažný veřejný zájem, žaloba, nejvyšší státní zástupce, veřejný ochránce práv

ÚVOD

Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu dle § 66 SŘS¹ je typem veřejné žaloby, kde je aktivní legitimace k jejímu podání svěřena úzkému okruhu subjektů, které nejednají z titulu ochrany svých subjektivních práv, ale z titulu ochrany veřejného zájmu. Tato legitimace je již dlouhodobě svěřena nejvyššímu státnímu zástupci a nově také veřejnému ochránci práv.² V poslední době se začínají objevovat i subjekty, kterým je tato legitimace přiznána zvláštním zákonem. Tento článek si klade za cíl nejen shrnout dosavadní názory na tuto problematiku, ale především se zaměřit na srovnání oprávnění k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu nejvyššího státního zástupce a ochránce a analyzovat, jakých úspěchů dosáhli a zda existence těchto jejich oprávnění má smysl a splnila svůj účel.

Oba tyto subjekty mohou tuto žalobu podat jen při splnění podmínky závažného veřejného zájmu, přičemž u podání žaloby nejvyšším státním zástupcem se existence závažného veřejného zájmu presumuje a veřejný ochránce práv ji musí prokázat. Tento článek se zabývá důvodem tohoto rozdílu a tím, jak se tento rozdíl případně projevuje v soudní praxi. Ačkoli o úspěších žalob k ochraně veřejného zájmu podaných nejvyšším státním zástupcem již bylo v odborné literatuře pojednáváno, výsledky veřejného ochránce práv v této oblasti nejsou příliš známé. Ochránce má tuto žalobní legitimaci již od roku 2012, tj. přes čtyři roky, je tedy možné a vhodné zhodnotit jeho činnost na tomto poli a zabývat se úvahami, zda je žádoucí, aby žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu

* Mgr. Anna Chamráthová, Právnická fakulta Masarykovy univerzity. E-mail: 378809@mail.muni.cz.

¹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“ nebo „soudní řád správní“).

² V textu dále označován i jen jako „ochránce“, popř. „ombudsman“.

měli zároveň nejvyšší státní zástupce i ochránce, popř. která z těchto institucí by byla jako nositel této legitimace vhodnější, s ohledem na charakter a zaměření jejich činnosti.

1. CHARAKTERISTIKA INSTITUTU

Jak již bylo uvedeno, zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu je druhem veřejné žaloby (označovaná i jako žaloba ve veřejném zájmu). P. Franc tento druh žaloby vymezil jako žalobu, kdy žalobní důvod nespočívá v tvrzeném zásahu do subjektivních práv, namítaný protiprávní stav může být jediným důvodem a cílem požadované nápravy a žalobní důvod spočívá v ochraně veřejného zájmu.³ Všechny tyto podmínky institut zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu splňuje, jak bude ostatně přiblíženo dále. Vzhledem k okruhu možných žalobců je jasné, že tato žaloba není podávána za účelem ochrany jejich vlastních subjektivních práv, ale právě za účelem ochrany veřejného zájmu. Předmětný institut doplňuje obecnou žalobní legitimaci dle § 65 SŘS sloužící k ochraně vlastních veřejných subjektivních práv tak, že hájí především objektivní právo – zákonnost. Není ovšem vyloučena ani ochrana veřejných subjektivních práv jiných osob, než jsou žalobci taxativně uvedení v § 66 SŘS.⁴

Tato legitimace je upravena především v § 66 SŘS a částečně i v § 72 odst. 2 SŘS, který upravuje lhůty pro podání žaloby. Přímo na základě SŘS, tj. bez nutnosti zvláštního zmocnění v jiném právním předpisu, ji mohou podat nejvyšší státní zástupce (§ 66 odst. 2 SŘS) a veřejný ochránce práv (§ 66 odst. 3 SŘS). Ačkoli oba potřebují, aby na jejím podání existoval závažný veřejný zájem, ochránce musí existenci tohoto zájmu na rozdíl od nejvyššího státního zástupce prokázat. U nejvyššího státního zástupce postačuje, pokud existenci závažného veřejného zájmu shledá a tvrdí. Dále může být k podání této žaloby legitimován i správní orgán (§ 66 odst. 1 SŘS) nebo jiný subjekt (§ 66 odst. 4 SŘS). Ustanovení § 66 odst. 1 a 4 k tomu využívá blanketní odkazy na zvláštní zákony (či, v případě odst. 4, i na mezinárodní smlouvy). Tímto typem žaloby je možné napadnout pouze správní rozhodnutí, ve veřejném zájmu není možné žalovat například nečinnost nebo nezákonný zásah správního orgánu.

Jelikož podání žaloby proti správnímu rozhodnutí jinou osobou než je účastník řízení může především po uplynutí delší doby představovat zásah do právní jistoty účastníků a jejich práv nabytých v dobré víře, je pro podání žaloby dle § 66 SŘS stanovena lhůta. S výhradou zvláštního zákona je tato lhůta upravena následovně. Žalobci dle § 66 odst. 1–3 ji mohou podat do tří let od nabytí právní moci napadaného rozhodnutí (pokud rozhodnutí nenabývá právní moci, do tří let od jeho doručení poslednímu účastníkovi, který žalobu mohl podat) a žalobci dle § 66 odst. 4 dokud neuplynula lhůta k podání žaloby všem účastníkům.

³ FRANC, Pavel. Žaloby ve veřejném zájmu. Část I. *Via Iuris* [online]. 2005, č. 1, s. 13 [2015-12-21]. Dostupné z: <http://www.viaiuris.cz/files/via_iuris_1-2005_soucast_pravniho_fora_z_28-2-2005.pdf>. Srov. i článek S. Pazderky, který se také zabýval vymezením žaloby ve veřejném zájmu a jejím odlišením od tzv. *actio popularis*. PAZDERKA, Stanislav. Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví. *Právní rozhledy* [online]. 2001, roč. 9, č. 10 [2015-12-21]. Dostupné z: <<http://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembqgfpxa4s7geyf643uojptinzv&groupIndex=5&rowIndex=0>>.

⁴ POTĚŠIL, Lukáš. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. In: Lukáš Potěšil a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 575.

Ustanovení § 66 odst. 5 a 6 představují speciální úpravu překážky *res iudicata* a litispendence. Dle odst. 5 je zakázáno žalobu podat, pokud tytéž právní důvody v téže věci již byly uplatňovány v jiné žalobě, kterou soud zamítl, a dle odst. 6 je žaloba nepřijatelná, pokud v téže věci a ze stejných důvodů podal žalobu někdo jiný. Zřejmě ovšem lze i v téže věci uplatnit jiné právní důvody a soud se potom bude muset takovouto žalobou v rámci nových důvodů zabývat.⁵

Na řízení o žalobě dle § 66 SŘS se samozřejmě vztahují stejná pravidla jako na řízení o „klasické“ žalobě proti správnímu rozhodnutí podané dle § 65 SŘS. Vystává ale otázka, zda je nutné, aby žalobce dle § 66 SŘS splňoval veškeré podmínky kladené na žalobce dle § 65, především aby došlo k vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon (§ 68 písm. a) SŘS). Judikatura se k tomu vyjádřila jen ve vztahu k nejvyššímu státnímu zástupci (je možné ji ovšem vztáhnout i na ostatní žalobce dle § 66 SŘS), a to tak, že jejich vyčerpání není nutné. Odůvodnila to argumentem, že „nejvyšší státní zástupce by mohl takovou žalobu podat pouze v případě, že některý z účastníků řádné opravné prostředky vyčerpal, byl by tedy odvislý od podmínky, jejíž splnění není v jeho moci“.⁶ Literatura zabývající se zvláštní žalobní legitimací k ochraně veřejného zájmu problém vykládá tak, že nejvyšší státní zástupce nebyl účastníkem původního správního řízení, takže nemohl vyčerpat řádné opravné prostředky, a podmínka jejich vyčerpání stanovená § 68 písm. a) SŘS se na něj nevztahuje.⁷ Domnívám se ale, že tento výklad není úplně správný, protože § 68 písm. a) SŘS požaduje, aby řádné opravné prostředky vyčerpal žalobce, a jelikož nejvyšší státní zástupce není účastníkem původního správního řízení, nemůže využít žádné opravné prostředky podle SŘ, zákon pro něj tedy připouští nulový počet řádných opravných prostředků. Podmínka proto byla splněna, protože došlo k vyčerpání všech přípustných řádných opravných prostředků. Tento přístup naznačil i Nejvyšší správní soud, který uvedl: „Jestliže zákon stanoví podmínku vyčerpání řádného opravného prostředku přípustného podle zvláštního předpisu (zde správní řád), pak se tím míní ve správním řízení odvolání v případech, kdy zákon podání odvolání nevylučuje, a to pouze ve vztahu k osobám, kterým zákon podání odvolání umožňuje, tj. k účastníkům správního řízení.“⁸

1.1 Krátký historický exkurs

Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu byla do českého právního řádu vložena přijetím soudního řádu správního. Navazovala na zrušený institut všeobecného dozoru prokuratury, který odborná veřejnost velmi postrádala, především na tzv. protest prokurátora.⁹ Absence žalobce ve veřejném zájmu zřejmě byla příčinou zakotvení této

⁵ Blíže viz ŠURÁNEK, Petr. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. In: Luboš Jemelka a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 529–530. Autor se domnívá, že i tentýž žalobce ve veřejném zájmu může podat v téže věci více žalob, pokud v nich uplatní různé právní důvody.

⁶ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č. j. 9 Ca 60/2006-44.

⁷ Srov. ŠURÁNEK, Petr. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 525; POTĚŠIL, Lukáš. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 578 a LANKOVÁ, Ivana. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. Brno, 2015. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity, s. 32.

⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33.

⁹ Srov. PAZDERKA, Stanislav. Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví; MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 35–37; VESECKÁ, Renata. Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle soudního řádu správního. In: Jan Neckář a kol. (eds). *Dny práva –*

legitimace,¹⁰ důvodová zpráva k SŘS totiž o hlubších důvodech přijetí tohoto institutu mlčí a věnuje se mu jediným krátkým odstavcem.¹¹ Původně byla přiznána jen nejvyššímu státnímu zástupci a počítalo se s tím, že zvláštní zákony mohou toto oprávnění světit správním orgánům nebo jiným osobám určeným těmito zákony či mezinárodní smlouvou.

Citovaná důvodová zpráva přijetí této úpravy odůvodnila pouze pro nejvyššího státního zástupce, a to takto: „...*kde proto shledá závažný veřejný zájem a jiný způsob nápravy není možný. Může tu 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 možno takové rozhodnutí odstranit.*“¹² Proč by tuto legitimaci měly mít i jiné osoby nebo státní orgány, se zpráva nezmiňuje.

Oprávnění veřejného ochránce práv podat správní žalobu ve veřejném zájmu se vyvíjelo složitěji. Ačkoliv někteří odborníci ještě před přijetím SŘS navrhovali, že ochránce by byl vhodný žalobce ve veřejném zájmu,¹³ ochránce mohl poměrně dlouhou dobu pouze podávat podněty požadující podání žaloby dle § 66 SŘS nejvyššímu státnímu zástupci. Toto nejdříve činil zcela neformálně,¹⁴ i když od vzniku instituce ochránce žádal, aby mu toto oprávnění bylo přiznáno formálně s povinností odůvodnit případné nepodání žaloby.¹⁵ Tak se stalo až v roce 2005 novelou zákona o Veřejném ochránci práv, s účinností od 1. 1. 2006.¹⁶ Ochránce tohoto oprávnění několikrát využil. Novelou soudního řádu správního s účinností od 1. 1. roku 2012 bylo toto oprávnění ochránce zrušeno a byla mu přímo přiznána pravomoc podat žalobu k ochraně veřejného zájmu, pokud prokáže závažný veřejný zájem. Byly také provedeny drobné změny v současném odst. 6.¹⁷ Příslušné ustanovení bylo do SŘS vloženo až při projednávání v Poslanecké sněmovně,¹⁸ můžeme se tedy jen dohadovat, co zákonodárce k této změně vedlo.

2008 – *Days of Law* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1669 [2015-11-30]. Dostupné z: <<http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/SBORNIK.pdf>>; FENYK, Jaroslav. *Veřejná žaloba*. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 25; NEDOROST, Libor. Netrestní působnost státního zastupitelství. In: Libor Nedorost a kol. *Státní zastupitelství: historie, současnost a perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, s. 226 a KRYSKA, David. Role státního zastupitelství, prokuratury a ombudsmana v soudním řízení správním podle české a polské právní úpravy. *Právní rádce*. 2010, roč. 18, č. 11, s. 32–33.

¹⁰ Možnost oprávnění některých státních zástupců podat správní žalobu ve veřejném zájmu zvažoval i návrh zákona o státním zastupitelství. KRYSKA, David. Role státního zastupitelství, prokuratury a ombudsmana v soudním řízení správním podle české a polské právní úpravy, s. 33.

¹¹ Sněmovní tisk č. 1080/0 ze dne 15. 4. 2002, důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním. In: ASPI. [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [2015-12-1].

¹² *Ibidem*.

¹³ PAZDERKA, Stanislav. Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví.

¹⁴ KOUKAL, Pavel. Veřejný ochránce práv a žaloba ve veřejném zájmu. *Státní zastupitelství*. 2008, roč. 6, č. 11–12, s. 85 a PŘÍDAL, Miroslav. Veřejný ochránce práv a jeho žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. In: Vladimír Sládeček – Petra Melotíková (eds). *Aktuální otázky správního soudnictví: (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 68.

¹⁵ Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2001 [online]. KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV, s. 106 [2015-12-21]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2001.pdf>.

¹⁶ Čl. I bod 18., čl. XI a čl. XII zákona č. 381/2005 Sb. kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹⁷ Čl. I bod 37.–39., čl. IV a čl. VIII zákona č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹⁸ Bod 13. a 21. sněmovního tisku 319/0 ze dne 15. 6. 2011. Poslanecká sněmovna [online]. 2010-2013 [2015-12-22]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=319&ct1=1>>.

1.2 Závažný veřejný zájem

Podání žaloby dle § 66 SŘS je vázáno na existenci veřejného zájmu na jejím podání. Pro podání této žaloby nejvyšším státním zástupcem a ochráncem se nadto vyžaduje, aby tento veřejný zájem byl závažný. Veřejný zájem se obecně považuje za pojem neurčitý a nedefinovatelný. Není cílem tohoto článku se jím hlouběji zabývat, pro jeho účely jej proto vymezím jako zájem obecný, obecně prospěšný, nebo zájem společnosti (veřejnosti) jako celku, přičemž posuzování jeho existence přísluší orgánům veřejné moci a provádí se v konkrétních případech.¹⁹ Závažný veřejný zájem se pak považuje za kvalifikovaný veřejný zájem, který dosahuje vyšší intenzity.²⁰ Ve vztahu ke zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu se tímto pojmem blíže zabývalo jen několik málo odborníků.²¹ P. Šuránek jej pro její účely vymezil následovně: „*dopady nezákonného rozhodnutí budou velmi intenzivně zasahovat do významného zájmu, jež byly správní orgány povinny chránit podle zvláštních předpisů, nebo do právní sféry jednotlivce, anebo jestliže účinky rozhodnutí sice nebudou mimořádně intenzivní, avšak budou mít dopad na veřejné zájmy zvláště chráněné či na právní sféru významného počtu osob*“. Významný je také článek Z. Koudelky, který podrobně rozebral, že závažný veřejný zájem nemůže spočívat v pouhé nezákonnosti rozhodnutí, jakkoli lze požadavek na zákonnost rozhodnutí považovat za veřejný zájem. Dovodil, že pokud by nezákonnost byla dostačujícím důvodem podání žaloby dle § 66 SŘS, byl by požadavek existence kvalifikovaného, tj. závažného, veřejného zájmu pro nejvyššího státního zástupce nadbytečný.²² Podobně uvažoval i Nejvyšší správní soud pro účely podání žaloby dle § 66 odst. 3 SŘS veřejným ochráncem práv.²³

Již bylo řečeno, že ochránce musí existenci závažného veřejného zájmu prokazovat. Tato podmínka od počátku své existence mezi odborníky vzbuzovala nejistotu. V. Sládeček se obával obtíží při jejím prokazování, což bylo oprávněné, vzhledem k osudu jediné žaloby ochráncem podané. Jako další problém se jeví splývání přípustnosti a důvodnosti žaloby. P. Šuránek tuto úpravu kritizoval kvůli nutnosti provádět dokazování již při posuzování její přípustnosti, které se navíc bude často prolínat s dokazováním k věci samé.²⁴

Co se nejvyššího státního zástupce a presumpce závažného veřejného zájmu týče, právní úprava se zdá být jednoznačnou, přesto musel Nejvyšší správní soud rozhodnout,

¹⁹ PETRŮV, Helena. Ústavně právní aspekty posuzování existence veřejného zájmu. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* [online]. 2010, č. 2, s. 97–100, s. 104. [2015-12-22]. Dostupné z: <<http://www.prf.cuni.cz/dcz/dokumenty/auci/1404046928/>>. Tento článek se pojmu veřejný zájem detailně věnuje za pomoci odborné literatury a judikatury, v podrobnostech proto odkazují na něj.

²⁰ PETRŮV, Helena. Ústavně právní aspekty posuzování existence veřejného zájmu, s. 104 a ELLÁŠ, Karel. K justifikaci pravidla o nezávislosti uplatňování soukromého práva na uplatňování práva veřejného. *Právník*. 2014, roč. 153, č. 11, s. 1016.

²¹ PETRŮV, Helena. Ústavně právní aspekty posuzování existence veřejného zájmu, s. 99 a 104; KOUDELKA, Zdeněk. Správní žaloba ve veřejném zájmu. *Trestní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2013, roč. 18, č. 7–8, s. 18–21; FRANC, Pavel. Žaloby ve veřejném zájmu, s. 14–16; ŠURÁNEK, Petr. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 526–527 a VÍCHA, Ondřej. K zvláštní žalobní legitimaci Veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu. In: Vladimír Sládeček – Petra Melotíková (eds). *Aktuální otázky správního soudnictví: (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 79–81.

²² KOUDELKA, Zdeněk. Správní žaloba ve veřejném zájmu, s. 18.

²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114.

²⁴ ŠURÁNEK, Petr. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 526.

že nejvyšší státní zástupce jeho existenci opravdu nemusí prokazovat a že toto nepodléhá přezkumu soudem.²⁵ Jedná se tedy o nevyvratitelnou právní domněnku. Přesto byly k Ústavnímu soudu nedávno podány dvě ústavní stížnosti, které mj. prohlašovaly, že nejvyšší státní zástupce podal žalobu dle § 66 odst. 2 SŘS, aniž by ve věci existoval závažný veřejný zájem, respektive že nejvyšší státní zástupce sice existenci závažného veřejného zájmu tvrdil, tento ale neexistoval.²⁶ Ústavní soud sice obě tyto stížnosti odmítl, nicméně *a priori* nevyloučil, že by se tímto problémem nemohl (po pravomocném skončení řízení u správních soudů) zabývat. Nicméně lze přisvědčit názoru, že pro účely kontroly výkonu této pravomoci nejvyššího státního zástupce by tento měl existenci závažného veřejného zájmu nejen tvrdit, ale i odůvodnit.²⁷

P. Šuránek ohledně problematiky existence veřejného zájmu na podání žaloby dle § 66 SŘS navrhl, že by se mělo zkoumat, zda veřejný zájem na zrušení nezákonného rozhodnutí převažuje nad zájmem na ochraně právní jistoty a práv nabytých v dobré víře, přičemž by soud využil kritéria pro ochranu dobré víry při nakládání s rozhodnutím v přezkumném řízení nebo obnově řízení, uvedená v § 94 odst. 4 SŘ.^{28,29} Ostatně i Nejvyšší soud nedávno uvedl, že pro účely zvláštní žalobní legitimace ve veřejném zájmu veřejného ochránce práv³⁰ platí nutnost zohlednit požadavek ochrany práv nabytých v dobré víře a právní jistoty a jejich vážení se závažným veřejným zájmem, a to už ve fázi posuzování přípustnosti žaloby. Podle něj by totiž bylo zcela zbytečné posuzovat žalobu věcně, kdyby už ve fázi posuzování její přípustnosti bylo zjištěno, že napadené rozhodnutí by stejně nemohlo být z důvodu ochrany dobré víry zrušeno.³¹

1.3 Podání žaloby dle § 66 SŘS jako nezákonný zásah

Vyskytly se i spekulace, zda by bylo možné podání žaloby dle § 66 považovat za nezákonný zásah (konkrétně za nezákonný zásah dle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu³²)³³ či zda je podání podnětu žádající podání žaloby dle § 66 SŘS správním orgánem, který měl možnost uplatnit mimořádné opravné prostředky dle správního řádu, možné považovat za nezákonný zásah ve smyslu § 82 SŘS.³⁴ Co se týče prvního z uvedených případů, Ústavní soud tento názor odmítl s tím, že: „*pouhé podání žaloby Nejvyšším státním zástupcem za nezákonný zásah ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu samo o sobě bez dalšího považovat nelze*“.³⁵ Uvedl, že v případě podání žaloby

²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006-70.

²⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 1448/14 (dále jen „usnesení I. ÚS 1448/14“) a usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2014, sp. zn. II. ÚS 1357/14 (dále jen „usnesení II. ÚS 1357/14“).

²⁷ POTĚŠIL, Lukáš. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 579 a KOUDELKA, Zdeněk. Správní žaloba ve veřejném zájmu, s. 19–20.

²⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“ nebo „správní řád“).

²⁹ ŠURÁNEK, Petr. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 526.

³⁰ Vzhledem k velké podobnosti předmětného oprávnění ochránce a nejvyššího státního zástupce nevidím důvod, proč by se uvedené závěry Nejvyššího správního soudu neměly vztahovat i na žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce.

³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114.

³² Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

³³ Usnesení I. ÚS 1448/14 a usnesení II. ÚS 1357/14.

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 10 As 152/2014-124.

³⁵ Usnesení II. ÚS 1357/14, bylo potvrzeno i v usnesení I. ÚS 1448/14.

nejvyšším státním zástupcem je možné domáhat se ochrany svých práv již v probíhajícím řízení o žalobě. Dodal také, že nyní se proti nezákonnému zásahu lze bránit především žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. SŘS, a nikoli ústavní stížností. Nabízí se tedy otázka, zda by mohly správní soudy podání žaloby dle § 66 SŘS vyhodnotit jako nezákonný zásah ve smyslu § 82 SŘS. Domnívám se ovšem, že by došly ke stejnému závěru jako Ústavní soud, že primární prostředek obrany proti podání žaloby dle § 66 SŘS je bránění svých práv v řízení o této žalobě. Tímto bylo také zřejmě vyřešeno, zda by bylo možné za nezákonný zásah orgánu veřejné moci považovat případné podání žaloby dle § 66 SŘS zákonem stanoveným správním orgánem nebo ochráncem.

Ohledně druhého nastíněného problému Nejvyšší správní soud prohlásil, že podáním podnětu směřujícího k podání žaloby dle § 66 SŘS nedošlo „*k přímému, bezprostřednímu zásahu do subjektivních veřejných práv žalobce*“ a o nezákonný zásah ve smyslu § 82 SŘS se proto nejedná.³⁶

2. NOSITELÉ ZVLÁŠTNÍ ŽALOBNÍ LEGITIMACE K OCHRANĚ VEŘEJNÉHO ZÁJMU

2.1 Správní orgán

Jak již bylo řečeno, správní orgán potřebuje k podání žaloby dle § 66 odst. 1 SŘS zmocnění zvláštním zákonem. V současné době žádný takový zákon neexistuje, je ovšem otázkou, jaký je smysl a účel tohoto ustanovení. Důvodová zpráva pouze uvádí, že oprávnění podat žalobu dle § 66 SŘS „*může jiný zákon svěřit také dalším osobám* [kromě nejvyššího státního zástupce – pozn. autora]“.³⁷ I když odhlédneme od toho, že správní orgán se jen stěží dá označit za osobu, není vůbec jasné, který orgán a v jakých případech by toto oprávnění měl případně mít. Jisté vodítko by mohl poskytnout Nejvyšší správní soud, dle kterého není možné, aby se správní orgán nižšího stupně snažil podáním správní žaloby (v citovaném usnesení se jednalo o žalobu dle § 65 SŘS) zvrátit rozhodnutí správního orgánu vyššího stupně, se kterým nesouhlasí.³⁸ I L. Potěšil uvádí, že tento druh žalobní legitimace neslouží k řešení sporů ohledně rozhodovací činnosti nadřízených a podřízených správních orgánů.³⁹ Domnívám se také, že správní orgány by se neměly snažit tímto způsobem řešit situaci, která byla řešitelná cestou mimořádných opravných prostředků, přičemž tyto z nějakého důvodu nebyly použity.⁴⁰

Dodávám, že zřejmě by nebylo možné řešit tímto způsobem ani spory mezi jednotlivými správními orgány na „stejně“ úrovni, tj. v rámci stejné věcné a instancční příslušnosti, ale rozdílné místní. Pokud jsou ovšem vyloučeny správní orgány v rámci jedné věcné

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 10 As 152/2014-124.

³⁷ Sněmovní tisk č. 1080/0 ze dne 15. 4. 2002, důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [2015-12-1].

³⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2003, č. j. 7 A 32/2002-23.

³⁹ POTĚŠIL, Lukáš. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 576.

⁴⁰ Otázkou, zda je vhodné snažit se uplatnit zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu místo mimořádných opravných prostředků, se okrajově zabýval Krajský soud v Brně v několika nedávných rozsudcích a nenahlížel na tento způsob příliš příznivě. Těmito rozsudky se blíže zabývám v části o výsledcích nejvyššího státního zástupce dosažených na tomto poli.

příslušnosti, naskýtá se otázka, které správní orgány by měly mít zájem na rozhodnutí správního orgánu s jinou věcnou příslušností, protože jich se přece takové rozhodnutí netýká. Pravděpodobně by si bylo možné představit správní orgán typu Nejvyššího kontrolního úřadu, ten však má dostatek jiných prostředků, jak hájit veřejný zájem.⁴¹

2.2 Nejvyšší státní zástupce

Ačkoli SŘS přiznává oprávnění podat žalobu dle § 66 odst. 2 jen samotnému nejvyššímu státnímu zástupci, objevily se otázky, zda se při podání této žaloby nebo následně v řízení smí nechat zastoupit svými náměstky na základě § 8 odst. 2 zákona o státním zastupitelství.⁴² Pro účely jeho pravomoci podávat dovolání judikatura možnost nechat se zastoupit dovodila,⁴³ vznikla ale otázka, v jaké míře je pro žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce dle § 66 odst. 2 SŘS tato judikatura analogicky použitelná. Komentářová literatura byla v této otázce nejednotná, L. Potěšil⁴⁴ vyvracel názor P. Šuránka, který se domníval, že na problematiku tuto judikaturu lze vztáhnout a nejvyšší státní zástupce se svými náměstky nechat zastoupit smí.⁴⁵ Problém rozřešil až v květnu roku 2015 Nejvyšší správní soud, který provedl korekci citovaného usnesení Nejvyššího soudu nálezy Ústavního soudu a na základě toho rozhodl, že nejvyšší státní zástupce k jednotlivým úkonům při podávání žaloby dle § 66 SŘS svého náměstka zmocnit smí, za podmínky, že toto oprávnění a s ním spojená odpovědnost nebudou na náměstka přeneseny generálně, ale jen v jednotlivých případech.⁴⁶

2.3 Veřejný ochránce práv

Předmětnou pravomoc ochránce odborná veřejnost většinou přivítala,⁴⁷ už dříve se totiž mnozí domnívali, že ochránce je lépe vybaven k přijímání podnětů ohledně veřejné správy a má tak lepší představu, kdy žalobu podat, než nejvyšší státní zástupce.⁴⁸

Pravděpodobně jediný, kdo otevřeně nesouhlasil s takovýmto rozšířením pravomocí ochránce, byl V. Sládeček, který toto považoval za nežádoucí a zcela v rozporu s charakterem a posláním této instituce a obával se zneužití ze strany stěžovatelů, kteří budou chtít, ať ochránce vyřídí podání žaloby místo nich.⁴⁹

⁴¹ S. Pazderka navrhoval, že by se mohlo jednat o státní orgán s rezortní nebo všeobecnou působností, přesto se ale domnívám, že tyto orgány mají jiné a vhodnější prostředky nápravy. PAZDERKA, Stanislav. Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví.

⁴² Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním zastupitelství“).

⁴³ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 9. 2011, sp. zn. 15 Tdo 354/2011; nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3409/11 a nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 8. 2011, sp. zn. II. ÚS 655/11.

⁴⁴ POTĚŠIL, Lukáš. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 577.

⁴⁵ ŠURÁNEK, Petr. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 525.

⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 10 As 3/2015-63.

⁴⁷ PŘÍDAL, Miroslav. Veřejný ochránce práv a jeho žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 66–74 a VÍCHA, Ondřej. K zvláštní žalobní legitimaci Veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu, s. 82.

⁴⁸ KOUKAL, Pavel. Veřejný ochránce práv a žaloba ve veřejném zájmu. *Státní zastupitelství*. 2008, roč. 6, č. 11–12, s. 86 a PAZDERKA, Stanislav. Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví.

⁴⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. K novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2013 Sb. In: Vladimír Sládeček – Petra Melotíková (eds). *Aktuální otázky správního soudnictví: (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 16–17.

M. Přidal vyslovil v roce 2012 názor, že vývoj této pravomoci ochránce je zřejmě završen nebo alespoň na dlouhou dobu ukončen.⁵⁰ Nicméně, momentálně se v legislativním procesu nachází novela zákona o Veřejném ochránci práv, která nejen navrhuje, aby ochránce nemusel prokazovat závažný veřejný zájem při podání žaloby dle § 66 SŘS, ale také rozšiřuje okruh správních žalob, které by mohl podat.⁵¹

2.4 Legitimace dle § 66 odst. 4

Na legitimaci dle § 66 odst. 4 SŘS je nejzajímavější to, že není zcela jasné, zda a kdo vlastně tuto legitimaci v současnosti má. Nejčastěji se o ní uvažovalo ve vztahu k občanským sdružením majícím v předmětu činnosti ochranu životního prostředí na základě § 23 odst. 10 a 11 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.⁵² Tato sdružení sice obvykle požadovala uznání své legitimace dle § 65 odst. 2 SŘS, část komentářové literatury se však domnívala, že žalobní legitimaci mají dle § 66 odst. 4 SŘS.⁵³ Jiná část komentářové literatury ale prohlašovala, že § 23 odst. 10 a 11 žalobní legitimaci dle § 66 odst. 4 SŘS nezakládají.⁵⁴ Věc rozřešil na podzim roku 2015 s konečnou platností Nejvyšší správní soud, který prohlásil, že žaloba dle § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů je nepochybně žalobou podle § 66 odst. 4 SŘS.⁵⁵

Ustanovení § 23 odst. 10 a 11 zákona o posuzování vlivů byla nedávno zrušena a nahrazena ustanoveními § 9c–9e.⁵⁶ Nový § 9d upravuje možnost podání žaloby tzv. dotčenou veřejností a je obdobou § 23 odst. 10 a 11. Toto ustanovení bylo zamýšleno jako zakotvení žalobní legitimace dotčené veřejnosti dle § 66 odst. 4 SŘS, jelikož to ale v něm není výslovně uvedeno, autor komentáře k předmětnému zákonu se domnívá, že se o žalobu na ochranu veřejného zájmu ve smyslu § 66 SŘS nejedná.⁵⁷ S tímto názorem si ovšem dovoluji polemizovat, protože nepovažuji za nutné, aby příslušné zvláštní zákony obsahovaly odkaz na § 66 odst. 4 SŘS, i když by to samozřejmě bylo navýsost vhodné.

Vzhledem k tomu, že § 66 odst. 4 zmiňuje i možnost založení žalobní legitimace mezinárodní smlouvou, vyvstala otázka, zda by takovou smlouvou nemohla být Aarhuská

⁵⁰ PŘIDAL, Miroslav. Veřejný ochránce práv a jeho žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 66–67.

⁵¹ Kapitola K části čtvrté a čl. 4 bod 1. sněmovního tisku č. 379/0 ze dne 8. 12. 2014, vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. *Poslanecká sněmovna* [online]. 2010–2013 [2016-04-13] (dále jen „novela zákona o veřejném ochránci práv“).

⁵² Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákona č. 93/2004 Sb., zákona č. 163/2006 Sb., zákona č. 186/2006 Sb., zákona č. 216/2007 Sb., zákona č. 124/2008 Sb., zákona č. 223/2009 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 436/2009 Sb., zákona č. 38/2012 Sb., zákona č. 85/2012 Sb., zákona č. 167/2012 Sb. a zákona č. 350/2012 Sb. (dále jen „zákon o posuzování vlivů“).

⁵³ POTĚŠIL, Lukáš. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 582 a ŠURÁNEK, Petr. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 528.

⁵⁴ VOMÁČKA, Vojtěch. § 9d. Žaloba o zrušení rozhodnutí. In: Lenka Bahýřlová – Tomáš Kocourek – Vojtěch Vomáčka. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 114. P. Šebek dokonce tvrdí, že není nikdo, kdo by tento typ žalobní legitimace měl. ŠEBEK, Petr. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. In: Tomáš Blažek a kol. *Soudní řád správní* [online]. Praha: C. H. Beck, 2014 [2015-12-08].

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, č. j. 10 As 59/2015-42.

⁵⁶ Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁵⁷ VOMÁČKA, Vojtěch. § 9d. Žaloba o zrušení rozhodnutí, s. 115–116.

úmluva, respektive její čl. 9 odst. 2 a 3.⁵⁸ Judikatura ovšem celá léta konstantně prohlašuje, že tato ustanovení žalobní legitimaci dle § 66 odst. 4 SŘS nezakládají.⁵⁹ Judikatura i komentářová literatura se dále povětšinou shodují, že pojednáváný typ žalobní legitimace je založen přímo aplikovatelným čl. 10a tzv. směrnice EIA.^{60,61}

Z výše uvedeného vyvozují, že žalobní legitimace dle § 66 odst. 4 SŘS by měla sloužit především jako žaloba kvalifikované části veřejnosti, sloužící k ochraně veřejného zájmu v oblasti životního prostředí. Je ovšem nutné přiznat, že pokud toto bylo úmyslem zákonodárce, mohlo být znění § 66 odst. 4 SŘS mnohem jasnější a jednoznačnější. Nabízí se srovnání např. se slovenskou právní úpravou, dle které *„zainteresovaná veřejnosť je oprávnená podať správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy, ak tvrdí, že tým bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia“*.⁶²

3. DOSAŽENÉ VÝSLEDKY

3.1 Nejvyšší státní zástupce⁶³

Nejvyšší státní zástupce od počátku své oprávnění podávat žaloby dle § 66 odst. 2 SŘS aktivně využíval, do konce roku 2015 jich podal přibližně 100. Podnětů k jejich podání obdržel cca 400, přičemž lze říci, že počet podaných žalob v zásadě koresponduje s počtem podnětů. Nejvyšší státní zástupce samozřejmě může podat žalobu bez obdržení podnětů zvenčí, vzhledem k charakteru činnosti státního zastupitelství pro něj ale zřejmě bude obtížné získat poznatky o činnosti veřejné správy z vlastní činnosti. Existují i názory, že v případech samospráv by vůbec neměl podávat žalobu, pokud k tomuto neobdrží podnět, protože nemá představu o místních podmínkách a potřebách.⁶⁴ Statistice

⁵⁸ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb.m.s., Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhurská úmluva“).

⁵⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2011, č. j. 1 As 7/2011-397.

⁶⁰ Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. 6. 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES (dále jen „směrnice EIA“).

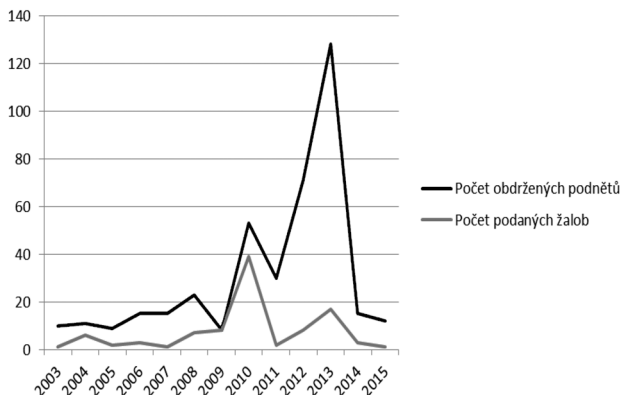
⁶¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2011, č. j. 7 As 26/2011-175; POTĚŠIL, Lukáš. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 582 a ŠURÁNEK, Petr. § 66. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 528.

⁶² § 178 odst. 3 zákona č. 162/2015 Z. z., správný soudny poriadok.

⁶³ Následující text zpracovává informace poskytnuté nejvyšším státním zástupcem jako odpověď na žádost o informace a vychází ze stavu k 14. 12. 2015. Odpověď č. 32 na žádost o poskytnutí informací ze dne 14. 12. 2015, č. j. SIN 51/2015-10. Databáze poskytnutých informací podle zákona č. 106/1999 Sb. [online]. Nejvyšší státní zastupitelství, 2012 [2015-12-21]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/svobodny%20prispup/Informace/32-2015_-_sdeleni.pdf> (dále jen „odpověď na žádost o informace“), a její přílohy č. 1 (dále jen „příloha č. 1 k odpovědi na žádost o informace“) a 2 (dále jen „příloha č. 2 k odpovědi na žádost o informace“). Příloha č. 1 k odpovědi č. 32 na žádost o poskytnutí informací ze dne 14. 12. 2015, č. j. SIN 51/2015-10. Databáze poskytnutých informací podle zákona č. 106/1999 Sb. [online]. Nejvyšší státní zastupitelství, 2012 [2015-12-22]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/svobodny%20prispup/Informace/32-2015_-_prehled_spravnich_zalob.pdf> a Příloha č. 2 k odpovědi č. 32 na žádost o poskytnutí informací ze dne 14. 12. 2015, č. j. SIN 51/2015-10. Databáze poskytnutých informací podle zákona č. 106/1999 Sb. [online]. Nejvyšší státní zastupitelství, 2012 [2015-12-22]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/svobodny%20prispup/Informace/32-2015_-_spravni_zaloby_-_VOP.pdf>. Dále využívá databázi rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, dostupnou z: <<http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaSimpleSearch&pageSource=0&menu=188>>.

⁶⁴ KOUDELKA, Zdeněk. Správní žaloba ve veřejném zájmu, s. 19–20.

se vymyká pouze rok 2013, ve kterém nejvyšší státní zástupce podával žaloby směřující k nápravě údajně nezákonně udělených licencí provozovatelům fotovoltaických elektráren na základě podnětů Energetického regulačního úřadu.



Činnost nejvyššího státního zástupce na tomto poli v podstatě naplňuje cíle uvedené v důvodové zprávě k SŘS, protože se ve většině případů nejvyšší státní zástupce snažil dosáhnout nápravy v ojedinělých případech, přičemž podané žaloby byly ve většině případů úspěšné – ze 77 žalob podaných do konce roku 2012 bylo neúspěšných pouze pět. Je ale nutné poznamenat, že v roce 2009 a především v roce 2010 se většina žalob (přibližně 40 případů) týkala jedné věci – hromadného nezákonného uznávání zahraničního vzdělání Západočeskou univerzitou v Plzni. Jak již bylo řečeno, v roce 2013 se všechny podané žaloby týkaly tzv. solárníků a o žalobách z let 2014 a 2015 dosud nebylo rozhodnuto.

Jak je vidět, kromě ojedinělých mimořádných případů, jak to zamýšlel zákonodárce, se nejvyšší státní zástupce pokusil o nápravu dvou systémových pochybení – vadné notifikace v Plzni a licence pro fotovoltaické elektrárny. V prvním případě byl stoprocentně úspěšný a v druhém případě je sice rozhodnuto přibližně jen o polovině věcí, už teď je ale možné říci, že se jedná o výrazný neúspěch nejvyššího státního zástupce. Případy řešil Krajský soud v Brně, který zaujal velmi restriktivní přístup k žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce dle § 66 odst. 2 SŘS. Ve svých rozsudcích uvedl následující:

„Institut zvláštní žaloby podle § 66 odst. 2 s. ř. s. byl zaveden k ochraně objektivního práva (zákonnosti), a to ve specifických případech, kdy to vyžaduje (závažný) veřejný zájem; tím je tento prostředek zcela mimořádným, což se nutně musí projevit při posuzování důvodnosti žalobních bodů, jež jsou v žalobě podle § 66 odst. 2 s. ř. s. uplatněny.

...Ke zrušení rozhodnutí, které žaloba napadá, by tak měl soud přistoupit až v případě takových zjištění, která kupř. vyplynou z důkazů získaných v součinnosti s orgány činnými v trestním řízení, případně z rozsudků trestních soudů o tom, že byl spáchán trestný čin, a která zásadně zpochybní pravdivost skutkových podkladů, z nichž vyšel správní orgán, a to za situace, kdy nápravu nemohl sám správní orgán realizovat...

...,otevření případu' na samém konci tříleté lhůty pro podání žaloby ve smyslu § 66 odst. 2 s. ř. s. za situace, kdy v mezidobí především žalovaný nevyužil možnosti přezkumného řízení či obnovy řízení dané správním řádem a kdy již jsou právní vztahy navazující

na udělení licence stabilizovány, představuje nepochybný zásah do právní jistoty osoby zúčastněné na řízení...“⁶⁵

Krajský soud zdůraznil i důležitost ochrany dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrany dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci a Nejvyšší správní soud se s tímto pojetím žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce dle § 66 odst. 2 SŘS dosud plně ztotožňoval. Uvedl, že Krajský soud v Brně v tomto ohledu postupoval zcela správně,⁶⁶ lze tedy jen těžko očekávat, že v dosud neskončených případech svůj přístup radikálně změní. Je tedy otázkou, zda zůstane tento přístup k žalobní legitimaci dle § 66 odst. 2 SŘS ojedinělý, nebo zda se k němu soudy přikloní.

Co se žalob podaných na základě podnětu ochránce týče, vzhledem k odlišným informacím není možné přesně určit, kolik podnětů vlastně ochránce podal a zda byla následně podána žaloba.⁶⁷ Lze ale říci, že bylo podáno něco mezi šesti a deseti podněty, přičemž žaloba byla na jejich základě podána minimálně jednou.

3.2 Veřejný ochránce práv

Jelikož nejvyšší státní zástupce během prvních čtyř let svého oprávnění podávat žaloby dle § 66 odst. 2 SŘS jich podal dvanáct, z toho deset úspěšně, bylo by u ochránce možné očekávat srovnatelnou aktivitu, zvláště když je podle názoru mnohých vzhledem k charakteru jeho činnosti lépe informován o problémech veřejné správy. Nicméně, veřejný ochránce práv podal od začátku roku 2012 jedinou žalobu, přičemž řízení o ní dosud neskončilo. Ochránce nebyl ani příliš aktivní nebo úspěšný v podávání podnětů k nejvyššímu státnímu zástupci, na jejichž základě měla být žaloba dle § 66 SŘS podána.⁶⁸

Ochránce předmětnou žalobu podal několik měsíců poté, co právní úprava umožňující mu to nabyla účinnosti a domáhal se v ní především zrušení dvou rozhodnutí Městského úřadu Duchcov, o umístění a povolení stavby a o umístění stavby zemního vedení. Krajský soud v Ústí nad Labem přisvědčil závěrům ochránce, že existoval závažný veřejný zájem na podání této žaloby a napadená rozhodnutí zrušil.⁶⁹

Nicméně, rozsudek byl napaden kasační stížností a Nejvyšší správní soud jej zrušil z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace ochránce – nepovažoval za prokázaný jeho závažný veřejný zájem. Příkře také Krajskému soudu v Ústí nad Labem vytkl, že

⁶⁵ Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 3. 2015, č. j. 62 A 99/2013-51, rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2015, č. j. 62 A 109/2013-232 a rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2015, č. j. 62 A 106/2013-58.

⁶⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2015 č. j. 7 As 89/2015-28, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. července 2015, č. j. 4 As 84/2015-37 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 As 102/2015-30.

⁶⁷ P. Koukal uvádí odlišné informace než M. Přidal a nejvyšší státní zástupce, přičemž informace Přidala a nejvyššího státního zástupce se také liší, a to až do roku 2007. Po roce 2007 už se Přidal i nejvyšší státní zástupce shodují na tom, že byly podány 4 podněty a na základě jednoho z nich byla podána žaloba, které soud vyhověl. Informace se tedy různí co do stavu před novelou č. 381/2005 Sb. Srov. KOUKAL, Pavel. Veřejný ochránce práv a žaloba ve veřejném zájmu. *Státní zastupitelství*. 2008, roč. 6, č. 11–12, s. 85; PŘIDAL, Miroslav. Veřejný ochránce práv a jeho žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, s. 69–72 a odpověď nejvyššího státního zástupce na žádost o informace a její příloha č. 2.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 10. 2014, č. j. 15 A 108/2013-138.

neprovedl žádné dokazování ohledně existence závažnosti veřejného zájmu a pouze převzal závěry ochránce o jeho existenci. Krajský soud v prosinci 2015 opět dal za pravdu ochránci,⁷⁰ věc však dosud nelze považovat za uzavřenou, protože proti rozsudku opět byla podána kasační stížnost.⁷¹

Jak je vidět, Nejvyšší správní soud se k legitimaci ochránce podávat žaloby dle § 66 odst. 3 SŘS postavil velmi restriktivně, a to může být důvodem, proč se ochránce nepokusil podat další žaloby. Připomínám také, že tento problém předvídal V. Sládeček ihned po uzákonění zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu pro ochránce.

Poměrně zajímavým faktem ovšem je, že postup ochránce v tomto případě bývá prezentován jako jeho výrazný úspěch na poli podávání žalob dle § 66 odst. 3 SŘS.⁷² Dle mého názoru je ovšem na celou situaci nutno nahlížet jako na nezanedbatelný neúspěch ochránce, především s ohledem na to, že řízení stále není skončeno a nelze ani odhadnout, kdy bude a jak vzhledem k silně restriktivnímu přístupu Nejvyššího správního soudu nakonec dopadne.

4. ZHODNOCENÍ STÁVAJÍCÍHO STAVU A ÚVAHY DO BUDOUCNA

Co se týče žalobní legitimace ve veřejném zájmu pro správní orgány dle § 66 odst. 1 SŘS, považují toto ustanovení za zbytečné, protože vůbec není zřejmé, které orgány by to měly být a proč toto ustanovení v zákoně vlastně je, a ani v tomto směru není vedena žádná debata. Nadto se domnívám, že správní orgány by měly napravovat pochybení spíše pomocí mimořádných opravných prostředků. Za značně problematické považují i ustanovení § 66 odst. 4 SŘS. Ačkoli v praxi očividně směřuje k témuž účelu jako na Slovensku, tj. k založení žalobní legitimace dotčené veřejnosti při ochraně životního prostředí, je tento druh legitimace oproti Slovensku vymezen poměrně nejasně. V příslušných předpisech, které přiznávají žalobní legitimaci okruhům osob, které by případně mohly naplňovat kritéria § 66 odst. 4 SŘS, totiž tato legitimace není jako legitimace dle § 66 odst. 4 SŘS výslovně označena. Judikatura i teorie tak musí pracně dovozovat, zda se skutečně o tento typ legitimace jedná.

Podle mého názoru je také potřebné provést zhodnocení výsledků, kterých nejvyšší státní zástupce a ochránce při podávání žalob dle § 66 odst. 2 a 3 SŘS dosáhli, a zamyslet se, zda má smysl, aby předmětnou legitimaci měly obě tyto instituce zároveň, v nezměněné podobě, a zda by se měla nadále rozšiřovat. Jak již bylo řečeno, už od přijetí soudního řádu správního se mnozí odborníci domnívali, že státní zastupitelství, potažmo nejvyšší státní zástupce, není nejvhodnější institucí pro podávání správní žaloby. Poukazovali, že státní zastupitelství nemá příliš mnoho možností, jak získat poznatky z oblasti veřejné

⁷⁰ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 12. 2015, č. j. 15A 108/2013-277.

⁷¹ Informace o řízení vedeném u NSS. *nssoud.cz* [online]. [2016-04-13]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/mainc.aspx?cls=InfoSoud&kau_id=174763>.

⁷² Srov. Fotovoltaická elektrárna v obci Moldava je nepovolenou stavbou [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, publ. 16. 12. 2015 [2015-12-22]. Dostupné z: <<http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2015/fotovoltaicka-elektrarna-v-obci-moldava-je-nepovolenou-stavbou/>>; LANKOVÁ, Ivana. Zvláštní žalobná legitimácia k ochrane verejného záujmu, s. 52–54 a PRUDILOVÁ, Monika. *Zvláštní oprávnění Veřejného ochránce práv*. Diplomová práce. Brno, 2015. Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Katedra správní vědy a správního práva, s. 25.

správy, a navrhovali, že vzhledem k charakteru jeho činnosti by veřejný ochránce práv byl jako veřejný žalobce v oblasti správního práva vhodnější. Citovaný S. Pazderka uvádí: „Z těchto důvodů se nejvíce jako vhodné, aby tato pravomoc byla svěřena státnímu zastupitelství, neboť soustava těchto orgánů nepůsobí v rámci netrestní oblasti (a ani se nepředpokládá, že by působila) ve správních věcech. Vzhledem k tomu, že státnímu zastupitelství není svěřen všeobecný dozor (oproti bývalé prokuratuře), bylo by problematické, jak by státní zastupitelství získávalo podněty k podávání takových žalob.“⁷³ D. Kryška, který se tímto problémem zabýval, učinil závěr, že žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu je nástroj napomáhající ochránci lépe plnit jeho roli. Navrhl, aby ochránce měl pravomoc podat i jiné druhy správních žalob (např. nečinností, zásahovou nebo na zrušení opatření obecné povahy), pokud by to vyžadovala ochrana jednotlivce.⁷⁴ Určitou inspiraci by mohla dle mého názoru přinést polská právní úprava, dle které mají žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu v oblasti veřejné správy obhájce občanských práv (*rzecznik praw obywatelskich*) a prokurátor, kdy první podává žalobu k ochraně práv osob a druhý k ochraně zákonitosti.⁷⁵ Takto pojatá legitimace by zřejmě lépe odpovídala rolím nejvyššího státního zástupce a ochránce.⁷⁶

Nicméně V. Sládeček prohlásil, že předmětná pravomoc je instituci ochránce cizí, a proto by ji mít neměl. Je pravdou, že institut veřejného ochránce práv byl původně zamýšlen čistě jako orgán neformální pomoci lidem bez jakýchkoli závazných výstupů, a ne jako možný orgán veřejné žaloby. Dle mého názoru tato pravomoc činnost ochránce vhodným způsobem doplňuje a nelze ani přehlížet fakt, že ombudsmeni v jiných zemích světa tuto pravomoc mívají.⁷⁷ Na druhou stranu, uvedenému tvrzení V. Sládečka lze přisvědčit v tom smyslu, že ochránce není díky charakteru své činnosti uzpůsoben k tomu, aby úspěšně vedl soudní spory. Oproti tomu jednou z hlavních činností státního zastupitelství je podávat žaloby a následně vystupovat před soudem,⁷⁸ z technického hlediska se tedy nejvyšší státní zástupce jeví jako vhodnější veřejný žalobce.

Je ovšem třeba připustit, že na rozdíl od prokuratury, která plnila obě následující role, těžiště činnosti státního zastupitelství skutečně nespočívá v nápravě veřejné správy,

⁷³ PAZDERKA, Stanislav. Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví.

⁷⁴ KRYŠKA, David. Role státního zastupitelství, prokuratury a ombudsmana v soudním řízení správním podle české a polské právní úpravy, s. 39–40.

⁷⁵ CHRÓŚCIELEWSKI, Wojciech. Strony a uczestnicy postępowania sadowoadministracyjnego. In: Roman Hauser a kol. (eds). *System Prawa Administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*. Warszawa: C. H. Beck, 2014, s. 231–274.

⁷⁶ Státní zastupitelství je Ústavou (byť jen pro účely trestního řízení) a zákonem o státním zastupitelství určeno jako orgán ochrany veřejného zájmu a ochránce má působit k ochraně osob před jednáním veřejné správy. Srov. čl. 80 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů a § 1 odst. 1 zákona o státním zastupitelství s § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁷ Příkladem v Polsku má tzv. obhájce občanských práv (obdoba ochránce) právo podat správní žalobu na ochranu veřejného zájmu již od roku 1995 a obsáhla publikace European Ombudsman-Institutions, zabývající se postavením a pravomocemi ombudsmanů v mnoha zemích světa, uvádí 12 zemí, kde ombudsman smí podat správní žalobu. Navíc se jedná o údaje z roku 2008 a není vyloučeno, že mezi tyto země se zařadily i některé další, jako např. Česká republika v roce 2012. In: David Kryška. Role státního zastupitelství, prokuratury a ombudsmana v soudním řízení správním podle české a polské právní úpravy, s. 37 a KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele (ed.). *European ombudsman-institutions: a comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*. Wien: Springer, 2008, s. 521.

⁷⁸ § 4 odst. 1 zákona o státním zastupitelství.

ale v trestním řízení. Nelze ovšem přehlízet fakt, že nejvyšší státní zástupce žaloby na rozdíl od ochránce skutečně podává, a to s výraznými úspěchy, byl úspěšný v přibližně 75 % případů.⁷⁹ Ochránce, navzdory jeho proklamovaným širokým možnostem získat informace o problematické činnosti veřejné správy, nejvyššímu státnímu zástupci podal jen minimum podnětů a žalobu dle § 66 odst. 4 SŘS podal jen jedinou. Je sice možné, že ho od podávání dalších žalob odradil její neúspěch a že novelizace, která také pro něj zakotví nevyvratitelnou domněnku závažného veřejného zájmu na podání žaloby, situaci zlepšil, přesto se domnívám, že by bylo vhodné blíže zkoumat, zda je toto skutečně příčinou, proč je ochránce na tomto poli neaktivní.

ZÁVĚR

Ačkoliv institut zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu se v českém právním řádu vyskytuje už 15 let, stále se jedná o vyvíjející se institut, při jehož použití se objevují nové, nevyjasněné otázky. Judikatura v této věci ještě pořád není uzavřena a je velmi živelná, mnohá zásadní rozhodnutí pochází teprve z roku 2015. Největší problém, který dosud nastal, je rozdílná úprava existence závažného veřejného zájmu při podání žaloby dle § 66 SŘS ochráncem a nejvyšším státním zástupcem, kdy ochránce musí tuto existenci prokazovat a u nejvyššího státního zástupce se presumuje. I to může být důvodem, proč ochránce zatím podal jen jedinou žalobu, která napoprvé neuspěla právě z důvodu neprokázání existence závažného veřejného zájmu.

Za roky existence žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce dle § 66 odst. 2 SŘS bylo těchto žalob podáno nezanedbatelné množství, přičemž když se týkaly ojedinělých případů, byly téměř vždy úspěšné. Co se týče nápravy velkých systémových pochybení podáním většího množství žalob, nejvyšší státní zástupce uspěl jen v případě vadných nostrifikací udělených Západočeskou univerzitou v Plzni. Lze tedy říci, že předmetná legitimace nejvyššího státního zástupce funguje dle představ zákonodárce, protože žaloby dle § 66 odst. 2 SŘS jsou skutečně v zásadě podávány v ojedinělých mimořádných případech.

Navzdory faktu, že veřejný ochránce práv smí podávat žalobu k ochraně veřejného zájmu dle § 66 odst. 3 SŘS už čtyři roky, je na analýzu jeho činnosti na tomto poli evidentně příliš brzy, je však možné učinit alespoň dílčí závěry. V praxi způsobuje nutnost prokázání existence závažného zájmu na podání této žaloby ochráncem velké problémy, přičemž ale není zcela jisté, zda je toto jediným důvodem pasivity ochránce při podávání žalob tohoto typu. Je otázkou, zda skutečně presumpce závažného veřejného zájmu na podání žaloby dle § 66 SŘS nejvyšším státním zástupcem zapříčinila úspěchy jeho žalob, na rozdíl od ochránce. Odpověď na tuto otázku by mohlo přinést případné schválení novely zákona o veřejném ochránci práv. Prozatím lze uzavřít, že navzdory lepším předpokladům ochránce podávat žaloby dle § 66 SŘS je nejvyšší státní zástupce neporovnatelně úspěšnější.

⁷⁹ Stav ke dni 14. 12. 2015, viz příloha č. 1 odpovědi na žádost o informace.

Special Right of Action to Protect Public Interest

Anna Chamráthová

***Abstract:** The article deals with the special right of action to protect public interest regulated by Section 66 of Act no. 150/2002 Coll., Code of Administrative Justice, as amended. In the first part of the article, the author describes the institute and characterises it in detail, with the emphasis on the condition to prove the necessity of substantial public interest in order to take this kind of action. The next part describes the holders of this right of action (Director of Public Prosecution, ombudsman, other special holders), including the potential ones (administrative bodies, other special holders), analyses the specifics of particular holders and mentions a new development in case law in this field. Following up on this, the successes and achievements of the Director of Public Prosecution and the ombudsman are discussed, as well as the newest relevant case law. The last part of the article reflects on whether the Director of Public Prosecution or the ombudsman would be preferable to protect public interest. The conclusion is that although the ombudsman seems to be preferable, however due to the nature of their mandate and practical concerns, the Director of Public Prosecution would have better results in practice.*

***Key words:** special right of action to protect the public interest in the Czech Republic, administrative action, substantial public interest, Director of Public Prosecution, ombudsman*