

STATI

Správní žaloba nejvyššího státního zástupce z hlediska poslání správního soudnictví

David Hejč*

Abstrakt: Článek se věnuje správní žalobě, kterou je oprávněn podat nejvyšší státní zástupce k ochraně závažného veřejného zájmu, a to z hlediska principu ochrany veřejných subjektivních práv jako hlavního poslání správního soudnictví. Poukázáno je na to, že ačkoliv žaloba nejvyššího státního zástupce sleduje primárně ochranu veřejného zájmu, princip ochrany subjektivních práv se v jejím rámci významně uplatňuje. Jde zejména o vliv principu ochrany subjektivních práv na předmět žaloby a na meritorní soudní rozhodování o ní. Pokud jde o prvně uvedenou oblast, tzn. určení, zda vůbec jde o správní rozhodnutí, které je nejvyšší státní zástupce oprávněn tímto způsobem před správními soudy napadnout, pozornost je věnována případům zejména atypických úkonů správních orgánů, kde princip ochrany subjektivních práv může mít rozhodující vliv. Jde-li o uplatnění principu ochrany subjektivních práv při samotném meritorním soudním rozhodování o žalobě nejvyššího státního zástupce, je pozornost věnována především otázce ochrany dobré víry adresáta napadeného správního rozhodnutí. Přitom jsou rozlišovány případy, kdy jde o správní rozhodnutí, které je jednak k dobru svého adresáta a zvyhodňuje jeho právní pozici, a které je naopak vydáno k jeho tíži.

Klíčová slova: správní žaloba, veřejný zájem, nejvyšší státní zástupce, správní soudnictví, dobrá víra

Úvod

V letošním roce uplynulo 20 let od účinnosti soudního řádu správního, tedy právního předpisu, upravujícího především otázky soudního procesu ve správním soudnictví.¹ Jeho přijetí bylo reakcí na nedostatky předchozí právní úpravy, která po stránce institucionální i procesní již neodpovídala požadavkům, které má správní soudnictví ve vztahu k právnímu řádu plnit.² Tyto nedostatky z ústavně a mezinárodně právního hlediska konstatoval Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, kterým zrušil s účinností od 1. 1. 2003 celou pátou část občanského soudního řádu,³ ve které byla předchozí právní úprava správního soudnictví obsažena.

Předchozí právní úpravě bylo mimo jiné vytýkáno, že správní soudnictví je na jejím základě omezeno prakticky pouze na přezkum zákonnosti správních rozhodnutí. Podle soudního řádu správního tak správní soudnictví poskytuje ochranu rovněž proti dalším formám činnosti (i nečinnosti) správních orgánů. Žalobu proti rozhodnutí správního

* JUDr. David Hejč, Ph.D., odborný asistent, katedra správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy Univerzity, a státní zástupce, Nejvyšší státní zastupitelství. Názory vyjádřené v článku jsou čistě osobní odborné názory autora. Článek vznikl na Masarykově univerzitě v rámci projektu *Dvacet let moderního správního soudnictví* č. MUNI/A/1479/2022, podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2023.

¹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, účinný od 1. 1. 2003.

² Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu soudního řádu správního (tisk PSP ČR č. 1080/0, 3. volební období, 1998–2002).

³ Zákon č. 99/1963, občanský soudní řád, ve znění do 31. 12. 2002.

orgánu – jako nejstarší žalobní typ, sahající až do počátku správního soudnictví na našem území⁴ – je však možné i nadále považovat za dominující základní žalobní typ ve správním soudnictví. A to i proto, že oba další základní žalobní typy se vůči žalobě proti rozhodnutí vymezují negativně, respektive vymezení toho, vůči čemu směřuje žaloba proti správnímu rozhodnutí, je klíčové pro patřičné uchopení všech tří základních typů žalob podle soudního řádu správního.⁵

Není proto náhodou, že právě podle řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se odvozuje většina charakteristik spojovaných se správním soudnictvím jako takovým.⁶ V žalobě proti správnímu rozhodnutí se více než u ostatních žalobních typů, které soudní řád správní obsahuje, promítají charakteristické zásady správního soudnictví, respektive jeho samotný účel a poslání.

Právní úprava řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí nicméně obsahuje současně i významné výjimky z těchto charakteristických zásad správního soudnictví či jejich odchylky a specifické projevy. Zřejmě nejvýrazněji se uvedené promítá do tzv. žalob k ochraně veřejného zájmu. Jde o žalobní institut, jehož uplatněním se lze odchýlit dokonce od zcela stěžejní zásady správního soudnictví, kterou je ochrana subjektivních práv, respektive od samotného účelu či poslání správního soudnictví, spočívajícího především v ochraně práv jednotlivců.⁷ Následující text se v tomto světle věnuje jedné z žalob k ochraně veřejného zájmu, a to správní žalobě nejvyššího státního zástupce.

1. Princip ochrany subjektivních práv a ochrana veřejného zájmu

Na základě soudního řádu správního poskytují správní soudy skrze jednotlivé (základní) žalobní typy ochranu primárně veřejným subjektivním právům jednotlivců. Ostatně, jak již bylo uvedeno, ochrana veřejných subjektivních práv je převážným posláním správních soudů. Uvedené souvisí s tím, že se soudní kontrola veřejné správy vyvíjela jako součást demokratické ideologie občanské společnosti. V posttotalitních státech, mezi které Česká republika v souvislosti s vývojem dnešního správního soudnictví patří, je právo na soudní přezkum aktů veřejné správy součástí balíčku demokratizačních opatření.⁸ Jak konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu: „*Soudní řád správní je svojí povahou ‚obranou‘ normou. Není normou ‚kontrolní‘, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoliv úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv.*“⁹

⁴ Srov. § 2 tzv. říjnového zákona (zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu).

⁵ KÜHN, Zdeněk. Komentář k § 65. In: KÜHN, Zdeněk – KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 512.

⁶ POUPEŘOVÁ, Olga. Správní soudnictví – pojem a charakteristika. In: FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 35.

⁷ § 2 soudního řádu správního.

⁸ POUPEŘOVÁ, Olga. *Správní soudnictví – pojem a charakteristika*, s. 28.

⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86.

Správní žaloba nejvyššího státního zástupce je ale případem, ve kterém primárně nejde o ochranu něčích veřejných subjektivních práv, nýbrž o ochranu veřejného zájmu či objektivního práva.¹⁰ Jak k žalobám ve veřejném zájmu trefně poznamenává Axel Halfmeier, „jestliže hovoříme o ‚veřejném zájmu‘, může to představovat pouze zkratku pro souhrn všech soukromých zájmů nebo těch zájmů, na kterých jsme se hromadně dohodli. V demokratické společnosti lze veřejný zájem a objektivní právo označit za totožné, protože právě na veřejném zájmu se lidé – nebo jejich zvolení zástupci – shodli v tom smyslu, že je pro společnost závazný. Z toho důvodu lze označit žaloby ve veřejném zájmu za žaloby, které se zaměřují na prosazování objektivního práva [...]“.¹¹

Má-li soudní kontrola aktů veřejné správy sloužit především k ochraně subjektivních práv jednotlivců, zatímco k ochraně objektivního práva a veřejného zájmu působí prostřednictvím konceptu ochrany subjektivních práv toliko zprostředkovaně,¹² pak v případě žaloby k ochraně veřejného zájmu jde o situaci v podstatě opačnou. Neboť ta primárně má vždy sloužit k ochraně objektivního práva a veřejného zájmu, zatímco k ochraně veřejných subjektivních práv jednotlivce v některých případech může (ale nemusí) zprostředkovaně dojít (viz 3.3).¹³

Nejvyššímu státnímu zástupci soudní řád správní přiznává zvláštní žalobní legitimaci k ochraně určitého veřejného zájmu, aniž by muselo být tvrzeno zkrácení něčích práv rozhodnutím žalovaného správního orgánu.¹⁴ Účelem této žaloby tedy není provedení ústavně garantovaného práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, respektive čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.¹⁵ V případě správní žaloby nejvyššího státního zástupce správní soudy chrání zákonnost jednání veřejné správy v obecné rovině a jsou ve své podstatě pokračovateli specifické kontrolní činnosti nejvyššího státního zástupce nad zákonností výkonu veřejné správy, a to zpravidla bez přímého vztahu k jednotlivcům, respektive jejich subjektivním právům. Jinak řečeno postačí tedy stav protizákonnosti, který nemusí zasahovat do ničích práv. Jde o ochranu

¹⁰ Zpravidla lze přitom „zájem na ochraně objektivního práva“ považovat za univerzálně platný veřejný zájem s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny (viz VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 51).

¹¹ HALFMEIER, Axel. Co jsou žaloby ve veřejném zájmu a k čemu jsou dobré. In: TICHÝ, Luboš (ed.). *Žaloby ve veřejném zájmu v českém, německém, rakouském a portugalském právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2022, s. 18–19. Axel Halfmeier se však současně zdráhá žaloby podávané nejvyšším státním zástupcem (i veřejným ochráncem práv) – v podobě, v jaké jsou obsaženy v českém právním řádu – nazývat „žalobami ve veřejném zájmu“, neboť se domnívá, že tento termín by měl být vyhrazen pro žaloby podávané občany nebo spolky, nikoliv státními institucemi, třebaže by byly formálně nezávislé. Dodává, že tyto žaloby sdílejí s žalobami ve veřejném zájmu některé společné rysy, lze je ale podřadit samostatné tradici. Obdobně k takovému rozlišení přistupuje i Andreas Frössel, podle kterého v rakouském právu jsou žaloby státního zástupce prostředkem nápravy ve veřejném zájmu, ale nejsou žalobou ve veřejném zájmu v pravém slova smyslu. Vychází přitom z převažující definice žalob ve veřejném zájmu v rakouském právu, a sice že „se jedná o žaloby, které jsou přístupné všem (nebo alespoň skupině potenciálních žalobců) a nemají původ v již existujícím individuálním (zákonném nebo smluvním) nároku žalobce“ [FRÖSSEL, Andreas. *Žaloby ve veřejném zájmu v rakouském právu*. In: TICHÝ, Luboš (ed.). *Žaloby ve veřejném zájmu v českém, německém, rakouském a portugalském právu*, s. 216, 227].

¹² POUPEROVÁ, Olga. *Správní soudnictví – pojem a charakteristika*, s. 28.

¹³ Tím se současně žaloby ve veřejném zájmu odlišují od tzv. hromadných žalob, jejichž hlavním účelem je náprava subjektivních práv [TICHÝ, Luboš. *Žaloby ve veřejném zájmu*. In: TICHÝ, Luboš (ed.). *Žaloby ve veřejném zájmu v českém, německém, rakouském a portugalském právu*, s. 46].

¹⁴ Nemusí tedy být splněny příslušné podmínky podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 As 147/2012-23).

¹⁵ POTĚŠIL, Lukáš. *Komentář k § 5*. In: POTĚŠIL, Lukáš – ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 26.

veřejného zájmu, který může být dokonce se zájmy adresátů napadených rozhodnutí protichůdný. Žalobou nejvyššího státního zástupce se umožňuje zjednání nápravy a soudní odstranění protizákonných aktů veřejné správy, které buď nikoho na právech nezkracují (či dokonce právě naopak), eventuálně sice zkracují, ovšem takové osoby žalobu nepodaly.¹⁶

Ačkoliv žaloba nejvyššího státního zástupce představuje ve světle výše uvedeného určitou výjimku z principu ochrany veřejných subjektivních práv, neznamená to, že je v rozporu s účelem správního soudnictví, jak je vyjádřený v § 2 s. ř. s. Jak k tomu poznamenal Nejvyšší správní soud, „*již § 2 s. ř. s. výslovně uvádí, že ochranu veřejných subjektivních práv je možné poskytovat pouze způsobem a za podmínek stanovených zákonem. Cílem ochrany práv před správními soudy je v širším slova smyslu zjištění, zda činností veřejné správy bylo či nebylo porušeno právo [...]. Účelem správního soudnictví tak nemůže být poskytování absolutní ochrany veřejným subjektivním právům přiznaným za každé myslitelné situace, tedy např. i právům, která byla deklarována či konstituována nezákonně [...]. Účelem správního soudnictví v širším smyslu je tak zajištění zákonnosti správních činností, potažmo tlak na kultivaci veřejné správy jako celku [...]. Tento účel je pak plně v souladu se smyslem oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu z důvodu závažného veřejného zájmu k odstranění nezákonného správního rozhodnutí.*“¹⁷

Současně však nemůže jít o jakýkoliv stav protizákonnosti. Podmínkou pro podání správní žaloby nejvyšším státním zástupcem je existence závažného veřejného zájmu na jejím podání. Při výkladu podmínky „závažného veřejného zájmu“ je zřejmě nezbytné akcentovat intenzitu veřejného zájmu v míře „závažné“, neboť jinak by samotná podmínka ochrany veřejného zájmu v podstatě žádnou podmínku či omezení pro oprávnění žalobu podat nepředstavovala, což zjevně úmyslem zákonodárce nebylo. Realizace a ochrana veřejného zájmu je totiž vlastním zaměřením či podstatou veřejné správy¹⁸ a v případě rozhodnutí veřejné správy, které by bylo v rozporu se zákonem, by proto bylo zpravidla možné shledat rozpor s veřejným zájmem. Musí proto zřejmě jít o v daném směru kvalifikovaný veřejný zájem, přičemž závažnost veřejného zájmu by podle komentářové literatury „*mohla být shledána v tom, že dopady nezákonného rozhodnutí budou velmi intenzivně zasahovat do významného zájmu, ježž 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 (včetně zhodnocení případné dlouhodobosti takového působení a navazujících účinků).*“¹⁹

Z hlediska posouzení míry (významu) veřejného zájmu platí, že účel žaloby nejvyššího státního zástupce, kterým je ochrana právního řádu, je tím více naplněn, čím významnější je statek, který je předmětem ochrany poskytované objektivním právem. V tomto směru je relevantní také míra protiprávnosti (porušení) objektivního práva, kdy je významná nejen její kvalitativní stránka, tedy odchylka jednání či vzniklého stavu od stavu právního, ale i stránka kvantitativní, tedy rozsah neboli osobní a věcná působnost jednání či stavu a tomu odpovídající šíře dotčenosti. V odborné literatuře se dále objevuje i názor,

¹⁶ KÜHN, Zdeněk. Komentář k § 2. In: KÜHN, Zdeněk – KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*, s. 3.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2015, č. j. 2 As 103/2015-171.

¹⁸ Srov. např. POTĚŠIL, Lukáš. Komentář k § 2. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 44.

¹⁹ ŠURÁNEK, Petr. Komentář k § 66. In: BOHADLO, David a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 526.

že význam míry porušení může být podmíněn rovněž osobním postavením zúčastněných subjektů, kdy stupeň porušení objektivního práva je vyšší, porušuje-li objektivní právo při výkonu funkce např. předseda vlády a nižší v případě stejného protiprávního jednání radního v malé obci.²⁰ V odborné literatuře se lze setkat i s jinými přístupy k rozlišování rozdílné váhy veřejných zájmů. Patří mezi ně i rozlišování na základní (*fundamental*) a diskutabilní (*debatable*) veřejné zájmy. Zatímco základní veřejné zájmy jsou esenciální pro soužití ve společnosti (např. život, zdraví nebo bezpečnost), diskutabilní veřejné zájmy do základních lidských potřeb nezasahují a jejich význam závisí z velké míry na mnohdy dynamicky se měnícím mínění společnosti.²¹

V praxi byl ve správních žalobách podaných nejvyšším státním zástupcem závažný veřejný zájem nejčastěji spatřován v následujících okruzích okolností – ochrana základních lidských práv, rozhodnutí bylo vydáno pod vlivem trestné činnosti, splnění cílů územního či stavebního řízení a ochrana životního prostředí.²² Hlediska, podle nichž lze usuzovat, že je dán závažný veřejný zájem na podání správní žaloby, však mohou být velmi rozdílná, což je dáno nejen tím, že veřejný zájem není neměnnou konstantou, ale rovněž velkým množstvím rozdílných a někdy dokonce vzájemně protichůdných veřejných zájmů, nacházejících se v řadě různých úseků veřejné správy.²³

Ve světle výše uvedeného se může zdát, že v případě správní žaloby nejvyššího státního zástupce, sledující primárně ochranu závažného veřejného zájmu, se princip ochrany subjektivních práv neuplatňuje buď vůbec, nebo jen velmi okrajově. Tak tomu ale není, a i v rámci žaloby nejvyššího státního zástupce se tento hlavní účel správního soudnictví určitým nikoliv nevýznamným způsobem projevuje. A to přinejmenším ve dvou základních rovinách. Jednak je to již v otázce, zda vůbec jde o tímto způsobem soudně přezkoumatelný akt veřejné správy (tzn. vliv na předmět žaloby, viz 2) a dále v otázce samotného meritorního soudního rozhodování o žalobě (viz 3). Projev principu ochrany subjektivních práv může mít přitom v uvedených oblastech podstatně rozdílný dopad na právní sféru adresáta napadeného správního rozhodnutí, jak je vysvětleno následovně.

2. Vliv principu ochrany subjektivních práv na předmět žaloby ve veřejném zájmu

Žaloba nejvyššího státního zástupce ve veřejném zájmu může směřovat pouze proti rozhodnutí správního orgánu, respektive je spojena toliko s tímto žalobním typem. Daný žalobní institut přitom nedefinuje pojem rozhodnutí samostatně, ale platí pro něj definice rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., podle kterého jde o „úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují [...] práva nebo povinnosti“. Podle již ustálené (nikoliv však nesporné)²⁴ judikatury Nejvyššího správního soudu jde pouze o tu činnost veřejné správy, která se týká veřejných subjektivních práv a povinností konkrétních

²⁰ TICHÝ, Luboš. *Žaloby ve veřejném zájmu*, s. 83–84.

²¹ POTACS, Michael. Public Interest in Legal Interpretation. In: TICHÝ, Luboš – POTACS, Michael (eds). *Public Interest in Law*. Cambridge: Intersentia, 2021, s. 54.

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

²³ Podrobněji k problematice veřejného zájmu aktuálně např. TICHÝ, Luboš – POTACS, Michael (eds). *Public Interest in Law*.

²⁴ Srov. KÜHN, Zdeněk. *Komentář k § 65*, s. 513.

fyzických a právnických osob, nebo alespoň jejich právní sféry.²⁵ Jinak řečeno, rozhodnutími podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního nejsou úkony, které vůbec nezasahují do právní sféry žalobce, a do jeho právní sféry nebude zasaženo ani žádným souvisejícím či následujícím úkonem.²⁶

To, co může být předmětem soudního přezkumu v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, tedy zjevně odpovídá účelu správního soudnictví, kterým je právě ochrana dané právní sféry jednotlivců, respektive jejich veřejných subjektivních práv. Ochrana veřejných subjektivních práv je pro soudy ve správním soudnictví důležitou výkladovou perspektivou²⁷ a týká se to rovněž otázky předmětu soudního přezkumu v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí. Zejména v hraničních případech, kdy půjde o úkony atypické, bývá rozhodující pro jejich podřazení pod pojem rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. hledisko ochrany veřejných subjektivních práv, respektive ústavně garantované právo na přístup k soudu. V některých sporných případech tak může být hlavním důvodem, proč je určitý úkon nutné považovat za rozhodnutí podle soudního řádu správního, právě argumentace ochranou veřejných subjektivních práv jednotlivce. Nejde přitom jen o posouzení, zda jde o úkon naplňující definici rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. na straně jedné, nebo o akt správním soudem nepřezkoumatelný na straně druhé. Ale jde i o případy, kdy má být posouzeno, zda na uvedené straně druhé nejde o akt způsobilý soudního přezkumu v jiném řízení než v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, typicky v řízení na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.).

Řeč je především o posouzení otázek, zda 1) vůbec jde o akt správního orgánu, který může být podroben přezkumu ze strany správních soudů a případně 2) v rámci jakého žalobního typu takto lze učinit. Příkladem lze uvést posouzení charakteru výkonu pravomoci prezidenta republiky jmenovat vysokoškolské profesory, přičemž v dané konkrétní věci dospěl správní soud jednak k závěru, že prezident v určité věci rozhoduje jako správní orgán, pokud je splněna mj. podmínka, že výkonem takové pravomoci zasahuje do veřejných subjektivních práv konkrétních osob. Dále otázku konkrétního žalobního typu pak správní soud v této věci posoudil tak, že nešlo o nečinnost, ale o rozhodnutí, neboť prezident učinil jednoznačný úkon, který byl způsobilý zasáhnout právní sféru jednotlivce.²⁸

Judikatura Nejvyššího správního soudu k těmto otázkám konstatuje, že: „*Při určení povahy a procesního ‚uchopení‘ takových ‚nestandardních‘ úkonů správních orgánů musí být prioritou vždy především efektivní poskytnutí právní ochrany jednotlivcům, jejichž práv se tyto úkony dotýkají, neboť právě poskytování ochrany právům jednotlivců proti nezákonným aktům veřejné moci je základním smyslem existence správního soudnictví (srov. § 2 s. ř. s.). Při úvahách, jakému procesnímu režimu soudní kontrolu jednotlivých ‚hraničních‘ úkonů správních orgánů podřídít, je tedy třeba vždy v každém z jednotlivých typových případů přihlídnout k celé řadě znaků a charakteristik daného úkonu vyplývajících mimo jiné i z dosavadní judikatury rozšířeného senátu. Takové hodnocení nemůže být cvičením v soudním formalismu abstrahujícím od potřeby ochrany práv jednotlivců, nýbrž musí být vedeno právě potřebou těmto právům poskytnout nejúčinnější a nejrychlejší ochranu při respektování zákona. Jedním z aspektů, které musí být při takovém posouzení*

²⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42.

²⁶ K tomu blíže KÜHN, Zdeněk. *Komentář k § 65*, s. 520–522.

²⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2020, č. j. 4 Ads 448/2019-44, nebo ze dne 10. 6. 2021, sp. zn. 6 Ads 235/2019-92.

²⁸ Blíže viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2018, č. j. 10 A 174/2016-143.

*vzaty v úvahu, je mimo jiné i pravomoc soudu rozhodnout v jednotlivých řízeních určitým způsobem. To jest, zda soudní výrok, který soud v tom kterém řízení může vydat, koresponduje se skutečnou potřebou ochrany práv jednotlivců, kteří se obracejí na soud nikoli proto, aby se jim dostalo akademického pojednání o formální povaze toho kterého úkonu správního orgánu, nýbrž proto, aby jim soud proti takovému úkonu porušujícímu dle jejich přesvědčení jejich práva poskytl skutečnou ochranu“.*²⁹

V těchto hraničních případech může tedy správní soud určit, že s ohledem na ochranu veřejných subjektivních práv je nutné příslušný úkon správního orgánu považovat za soudně přezkoumatelný v rámci řízení o správní žalobě. Poněkud paradoxně pak může působit následující situace, kdy půjde o žalobu nejvyššího státního zástupce k ochraně nikoliv subjektivních práv, ale k ochraně veřejného zájmu, a to právě proti takovému hraničnímu úkonu. Příkladem lze uvést postup Nejvyššího správního soudu, který při posouzení povahy hraničního úkonu (osvědčení o účasti na národním boji), a to na základě žaloby nejvyššího státního zástupce, argumentoval právě právem na přístup k soudu a dospěl k závěru o přezkoumatelnosti daného úkonu, přičemž konstatoval, že „z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu, či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva“.³⁰ Uvedené nicméně neodpovídá povaze žaloby k ochraně veřejného zájmu, byť by jejím prostřednictvím v daném případě mělo dojít k ochraně subjektivního práva jednotlivce.

Naznačený rozpor pak bude výraznější v případech, kdy půjde o žalobu nejvyššího státního zástupce v neprospěch adresáta rozhodnutí (viz 3), ovšem její přípustnost se bude opírat o závěry soudní judikatury, učiněné na základě „běžných“ žalob podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které sledovaly ochranu veřejných subjektivních práv. V takovém případě tak bude soudní přezkum umožněn z důvodů, které v případě žaloby nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu ale neplatí, neboť o ochranu veřejných subjektivních práv jít nemusí ani zprostředkovaně (ba právě „naopak“). Ostatně nejvyššímu státnímu zástupci jako orgánu veřejné moci ani nenáleží ústavně garantované právo na přístup k soudu, od kterého se v těchto případech příklon k přezkoumatelnosti hraničních úkonů mimo jiné odvozuje.³¹

Uvedené vyvolává otázku, zda vůbec – při posuzování úkonu jako rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. – lze v těchto případech vycházet ze závěrů judikatury založené na argumentaci ochranou veřejných subjektivních práv, včetně práva na přístup k soudu. Zřejmě nelze přijmout řešení, podle kterého by měla být povaha takového hraničního úkonu správního orgánu posuzována rozdílně od předchozích závěrů judikatury jen proto, že v dané věci jde o rozdílného žalobce. Přínejmenším by to neprospěvalo požadavku bezrozpornosti a jednotnosti právního řádu. Proto při úvahách nad posouzením povahy úkonu správního orgánu by měla být argumentace ochranou veřejných subjektivních práv uplatnitelná i v případě žalob nejvyššího státního zástupce, a to prostřednictvím relevantní prejudikatury – vzniklé na základě „běžných“ správních žalob proti správním rozhodnutím (sledujících ochranu subjektivních práv).

²⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48.

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2009, č. j. 9 As 8/2009-75.

³¹ Nejvyšší státní zástupce, vystupuje-li jako nositel veřejné moci, není a ani nemůže být nositelem (subjektem) základních práv a svobod. Srov. stanovisko Ústavního soudu ze dne 9. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS – st. 9/99.

Jde o přímý důsledek toho, že institut správní žaloby nejvyššího státního zástupce nemá žádnou vlastní definici rozhodnutí, vůči kterému může tato žaloba směřovat, a uplatňuje se definice rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., jejíž interpretace je na konceptu účelu správního soudnictví, tzn. na ochraně veřejných subjektivních práv, vybudována. To může vést nejen k tomu, že určitý úkon bude díky tomu možné napadnout správní žalobou nejvyššího státního zástupce – tzn. rozšíření jeho legitimace. Uvedené může v některých případech znamenat také naopak zúžení toho, co lze na základě správní žaloby nejvyššího státního zástupce soudnímu přezkumu podrobit. Na hraniční úkon správního orgánu může být v zájmu efektivní ochrany veřejných subjektivních práv (tj. jen z tohoto důvodu) judikaturou správních soudů totiž nahlíženo jako na nikoliv správní rozhodnutí, ale zásah správního orgánu (důvodem může být např. delší lhůta pro podání zásahové žaloby).³² V takovém případě se však tento úkon dostává mimo žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce, neboť ten je oprávněn k podání toliko žaloby proti správnímu rozhodnutí.

3. Vliv principu ochrany subjektivních práv na meritorní soudní rozhodování o žalobě ve veřejném zájmu

Jak již bylo uvedeno, princip ochrany veřejných subjektivních práv se promítá nejen do počáteční fáze soudního přezkumu při posouzení, zda vůbec jde o soudně přezkoumatelný úkon správního orgánu, respektive při výkladu procesních norem upravujících přístup k soudu, ale významně ovlivňuje i následné meritorní rozhodování správního soudu. Ochrana veřejných subjektivních práv má v této fázi řízení o správní žalobě nejvyššího státního zástupce přímý vliv na to, zda bude napadené rozhodnutí správního orgánu, které bylo správním soudem shledáno jako nezákonné, nakonec pro nezákonnost zrušeno, nebo nikoliv.

3.1 Základní modelové skupiny situací

Otázce, jak posuzovat případy, kdy orgán veřejné správy nejprve svým rozhodnutím vyvolá v jednotlivci dobrou víru v tento akt, aby následně soud konstatoval, že je třeba jej pro zjištěná pochybení odstranit či uplatnit jiné negativní následky, se věnoval Ústavní soud v nález ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/1, ve kterém konstatoval: „V případech čistě vertikálních vztahů, v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je nutno důvěru v akty veřejné moci a právní jistotu nabytí práv pokládat za zásadní a ustoupit od její ochrany pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu. Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud k tomu přeci jenom dojde, aby zásadně nesl následky svých pochybení. Nezbytnost ochrany důvěry v akty veřejné moci a z nich nabytých práv však může být oslabena tam, kde není dána dobrá víra v jejich správnost či zákonnost. Platí přitom, že dobrá víra se předpokládá, a je na veřejné moci, aby její existenci vyvrátila.“³³

³² Srov. KÜHN, Zdeněk. *Komentář k § 65, s. 518.*

³³ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16.

V návaznosti na uvedené Ústavní soud vyslovil, že mohou nastat v zásadě tři modelové skupiny situací:

- První skupinu situací představuje nezákonnost aktu veřejné správy, která je způsobena čistě na straně veřejné moci a důvěra jednotlivce pak může být kasačním výrokem soudu narušena jen ze zcela zásadních důvodů veřejného zájmu.
- Druhou skupinu představuje nezákonnost způsobená pochybením na obou stranách vertikálního vztahu veřejná moc – jednotlivec, tzn. pochybení orgánů veřejné správy, o nichž osoba, již svědčí žalobou napadené rozhodnutí, musela vědět. V případě zrušení napadeného rozhodnutí by měly být negativní dopady na osobu oprávněnou z tohoto rozhodnutí pokud možno zmírněny.
- Třetí skupinu představuje nezákonnost způsobená především či výlučně ze strany oprávněného ze správního rozhodnutí. V případě zrušení napadeného rozhodnutí soudem za takové situace zpravidla nebude důvodu, proč osobu oprávněnou z tohoto rozhodnutí chránit před dopady jejího protiprávního jednání.

Ústavní soud k těmto modelovým skupinám situací dodává, že bude-li proto soudem posuzovaná věc spadat do první nebo druhé z výše uvedených modelových skupin situací, požadavek minimalizace či zmírnění dopadů musí mít svůj projev v úvahách o nezbytnosti užití kasačního výroku, byť by napadené rozhodnutí bylo objektivně nezákonné. V těchto případech, pokud bude předmětnému zásadnímu veřejnému zájmu učiněno zadost a napadené rozhodnutí bude soudem zrušeno, musí současně negativní dopady do práv adresátů odpovídat jejich podílu na vzniklé nezákonnosti – jejich zmírnění či minimalizace, a to v podobě např. možnosti domáhat se škody, upuštěním od uložení sankce, urychleným vydáním nového rozhodnutí apod.³⁴

K výše uvedeným modelovým skupinám je nicméně nutné zdůraznit, že jejich hranice nebudou vždy jasně vymežitelné a rozlišení v konkrétních případech bude na aplikační praxi, jak v citovaném nálezu upozorňuje sám Ústavní soud. Na uvedené modelové skupiny lze proto nahlížet spíše jako na základní případy, přičemž s ohledem na konkrétní okolnosti případů budou jistě vznikat varianty, které bude možné buď podřadit přímo pod jednu z těchto základních skupin, nebo se budou nacházet někde na jejich pomezí. Typicky může docházet například k situacím, kdy sice půjde o nezákonnost způsobenou pochybením na obou stranách vertikálního vztahu veřejná moc – jednotlivec (tzn. druhá skupina případů), nicméně současně na straně jednotlivce nepůjde o situaci, kdy by nezákonnost nezapříčinil úmyslně, ale naopak o situaci, o kterou záměrně a protiprávně usiloval. Takové případy by měly mít v duchu předmětné judikatury Ústavního soudu blíže k v pořadí třetí skupině modelových případů, respektive k řešení v této skupině případů Ústavním soudem nabízenému.

Lze proto uzavřít, že modelové skupiny představují především vodítko k tomu, jakým způsobem by měl soud své úvahy přezkoumatelným způsobem vést, nelze je však považovat za jediné možné způsoby rozhodnutí v daných věcech. Rozhodování o žalobě podané podle § 66 odst. 2 s. ř. s. musí vždy zohlednit okolnosti konkrétní věci tak, aby bylo veřejnému zájmu na zachování zákonnosti učiněno zadost a zároveň aby negativní následky

³⁴ Ibidem.

do práv jednotlivců odpovídaly jejich podílu na vzniklé nezákonnosti.³⁵ Takové zohlednění přitom nevede vždy pouze k zařazení přímo do jedné ze tří uvedených základních modelových skupin situací.

3.2 Kritérium ochrany dobré víry

Výše uvedená korekce v podobě dobré víry a důvěry ve správnost veřejnosprávního aktu se neuplatní ve všech případech rozhodnutí napadených správní žalobou nejvyššího státního zástupce. Rozdělíme-li správní rozhodnutí podle přínosu jejich obsahu pro adresáta, uvedená korekce se uplatní v těch případech, kdy rozhodnutí bude k dobru jeho adresáta, bude zvýhodňovat jeho právní pozici, tzn. bude jej typicky k něčemu opravňovat. V uvedeném určení půjde o to, co je jádrem správního rozhodnutí, neboť nezřídka rozhodnutí, která zakládají oprávnění, stanoví současně konkrétní meze výkonu takového oprávnění, respektive podmínky, které jsou ve své podstatě povinnosti uložené adresátu rozhodnutí. Jádro rozhodnutí, respektive jeho převážná povaha bude v tomto směru rozhodující v situaci, kdy správní žalobou nejvyššího státního zástupce bude napadeno správní rozhodnutí jako celek. Pokud by ale nejvyšší státní zástupce žalobou napadl jen ten výrok správního rozhodnutí,³⁶ který je k tíži jeho adresáta, a to coby součást jinak pro adresáta přínosného rozhodnutí, bude věc posuzována jako případ rozhodnutí, které je k tíži jeho adresáta, neboť žalobou napadená část rozhodnutí (daný výrok) jej znevýhodňuje, zatěžuje jeho právní pozici tím, že mu ukládá povinnosti (k těmto případům viz 3.3).³⁷

K posouzení dobré víry adresáta rozhodnutí tak dochází především v případech, kdy byl nezákonným rozhodnutím zákon porušen „v jeho prospěch“ a má být posouzeno, zda tato osoba nabyla veřejné subjektivní právo v dobré víře v zákonnost daného veřejnosprávního aktu.³⁸ V odborné literatuře je pojem dobré víry chápán jako subjektivní duševní stav objektivně zdůvodnitelného vlastního přesvědčení určité osoby, že jí patří právo, respektive že jedná po právu. Ve své podstatě půjde o právní omyl, o stav omluvitelného omylu – o nezaviněnou nevědomost.³⁹ Uvedenému odpovídá výklad pojmu „dobrá víra“ ze strany správních soudů. Podle Nejvyššího správního soudu „*pod pojmem dobrá víra je v tomto případě (účastníka správního řízení – pozn. autora) nutno chápat objektivně posuzované vědomí jedince o souladu jednání s právem. Jinými slovy, dobrá víra jako nezaviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem. [...] Samotná nevědomost tedy nepředstavuje dobrou víru. K naplnění dobré víry je navíc potřeba objektivní nemožnost rozpoznat skutečný stav věci.*“⁴⁰ Uvedený výklad daného pojmu učinil Nejvyšší správní soud ve vztahu k právní úpravě správního přezkumu, která výslovně chrání práva osob nabytá v dobré víře.⁴¹

³⁵ Ibidem.

³⁶ Označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá, patří mezi náležitosti žaloby proti správnímu rozhodnutí [§ 71 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], přičemž soud může přezkoumat jen žalobou napadené výroky (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

³⁷ K členění správních rozhodnutí podle přínosu jejich obsahu pro adresáta viz STAŠA, Josef. Další členění konstitutivních aktů. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 136.

³⁸ Výjimkou jsou případy rozhodnutí nicotných. Viz HEJČ, David. Správní žaloba nejvyššího státního zástupce proti nicotnému rozhodnutí a ochrana dobré víry. *Soudní rozhledy*. 2023, roč. 29, č. 7–8, s. 220–223.

³⁹ TELEČ, Ivo. Poctivost a důvěra, dobrá víra, dobré mravy, veřejná morálka a veřejný pořádek. *Právní rozhledy*. 2011, č. 1, s. 2.

⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2016, č. j. 5 As 5/2014–24.

⁴¹ Část druhá, hlava IX zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Narozdíl od právní úpravy správního přezkumu podle správního řádu ale právní úprava žaloby nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu neobsahuje výslovně požadavek, aby byla při posouzení, zda zrušit nezákonné rozhodnutí, přičítací se veřejnému zájmu, šetřena práva nabytá z takového rozhodnutí v dobré víře. Ústavní soud při výše uvedených závěrech (o základních modelových situacích) tak zjevně nevycházel z právní úpravy výslovně obsažené v soudním řádu správním, ale z konceptu materiálního právního státu, respektive jeho znaků, které jsou dovozovány z čl. 1. odst. 1 Listiny.

Jedním z centrálních znaků demokratického právního (materiálního) státu je princip právní jistoty, který se projevuje v odlišných jevových formách. Mezi varianty právní jistoty lze zařadit také právě principy ochrany nabytých práv, důvěry v právo či důvěry ve státní akty (akty veřejné moci). Tyto principy, které dávají jednotlivcům jistotu umožňující jim racionální volbu svého jednání, důvěru v prostředí, ve kterém se pohybují, či jim dávají možnost legitimní předvídatelnosti jednání veřejné moci, patří mezi neopominutelné znaky materiálního právního státu.⁴²

Konkrétně pak k uvedenému východisku Ústavní soud v již dříve citovaném nálezu konstatuje: „*Ústavní soud setrvale vychází z toho, že podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky) je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Důvěra jednotlivce v rozhodovací činnost orgánů státu, ať už jde o rozhodování orgánů moci zákonodárné, výkonné či soudní, je jedním ze základních atributů právního státu. Princip dobré víry pak působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci [...]. Je proto stěžejí akceptovatelné, pokud orgán veřejné moci při výkonu veřejné moci autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti, čímž vyvolá v jednotlivci dobrou víru ve správnost těchto skutečností a v samotný akt státu, aby následně konstatoval, že je třeba jej pro zjištěná pochybení odstranit či uplatnit jiné negativní následky. [...] Tyto závěry platí i pro uplatňování procesních prostředků ochrany objektivního práva, které jsou uplatňovány na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci, kam lze vedle běžných dozorčích prostředků řadit i žalobu k ochraně veřejného zájmu podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního.*“⁴³ K prvkům materiálního právního státu patří tedy vedle požadavku na zachování objektivní zákonnosti⁴⁴ také požadavek na zachování důvěry v zákonnost postupu orgánů veřejné moci, přičemž v případě žalob nejvyššího státního zástupce působí tyto prvky mnohdy protichůdně.

V judikatuře správních soudů k žalobám nejvyššího státního zástupce se uvedené kritérium dobré víry nicméně začalo zřetelněji uplatňovat až v případech žalob proti rozhodnutím Energetického regulačního úřadu o licencích k provozu fotovoltaických elektráren v období do konce roku 2010 (kdy se desítky subjektů snažily získat licenci tak, aby

⁴² HUSSEINI, Faisal. Komentář k čl. 2. In: HUSSEINI, Faisal – BARTOŇ, Michal – KOKEŠ, Marian – KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 125.

⁴³ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16.

⁴⁴ Cílem žalob ve veřejném zájmu je ochrana objektivního práva a zájem na uplatňování principu legality, kdy tento veřejný zájem vychází ze základního principu právního státu zakotveného v čl. 1 odst. 1 Ústavy (TICHÝ, Luboš. *Žaloby ve veřejném zájmu*, s. 50).

si zajistily výhodnější podmínky pro získ veřejné podpory). Konkrétně Městský soud v Brně ve svých rozhodnutích v těchto věcech začal uplatňovat východisko, podle kterého „zvláště v případech čistě vertikálních vztahů (konkrétně vztahů stát – jednotlivce), v nichž byly nezákonnými rozhodnutími založeny oprávnění nebo výhody jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je nutno prvek právní jistoty za naplnění nutného vstupního předpokladu existence dobré víry jednotlivce, respektive za neexistence skutečností opravňujících k závěru, že dobrá víra dána není, pokládat za kardinální a ustoupit od její ochrany pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu, neboť je věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud ano, aby zásadně sám nesl následky svých pochybení“.⁴⁵ Citovaný závěr přitom krajský soud převzal z prejudikatury Nejvyššího správního soudu, která se ale týkala správního přezkumu, v jehož právní úpravě je kritérium dobré víry obsaženo výslovně.⁴⁶

Do té doby, mimo oblast fotovoltaiky, byla na základě žaloby nejvyššího státního zástupce vydána celá řada rozhodnutí správních soudů, v jejichž odůvodnění nebylo hledisko ochrany dobré víry výslovně zohledňováno, ačkoliv byla takto rušena rozhodnutí, která své adresáty k něčemu opravňovala. Příkladem lze uvést zrušení rozhodnutí o prodloužení doplňkové ochrany (azyl),⁴⁷ rozhodnutí o vydání osvědčení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice,⁴⁸ kolaudačního rozhodnutí,⁴⁹ rozhodnutí o umístění stavby,⁵⁰ souhlasu k provozování zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů⁵¹ a rovněž některá starší rozhodnutí z oblasti správního trestání (k tomu 3.3).

Z výše uvedeného je patrné, že judikatura správních soudů ve věci žalob nejvyššího státního zástupce prošla vývojem, na jehož aktuálním konci je závěr, že při meritorním rozhodování o těchto žalobách má být, jde-li o správním rozhodnutím založená veřejná subjektivní práva, zohledňována dobrá víra adresáta v zákonnost rozhodnutí, ačkoliv soudní řád správní uvedené výslovně nestanoví. Východiskem pro tento postup je totiž ústavní pořádek, respektive koncepce materiálního právního státu, ke kterému se ústavní pořádek České republiky hlásí. Z toho důvodu není v aktuální judikatuře správních soudů činěn podstatný rozdíl v posuzování dobré víry v případech správních žalob nejvyššího státního zástupce na straně jedné a v případech rozhodování o správním přezkumu, jehož právní úprava obsahuje výslovný požadavek zohlednění dobré víry, na straně druhé. Uvedené dokládá – v opačném gardu – rovněž náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 17/16 ze dne 4. 9. 2018, kde byly závěry o kritériu dobré víry, vznesené ve věci žaloby nejvyššího státního zástupce, aplikovány na případ, který se týkal správního přezkumu.

V tomto směru pak není bez zajímavosti, že zatímco v oblasti správních žalob nejvyššího státního zástupce se výše uvedené kritérium ochrany dobré víry adresátů napade-

⁴⁵ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 5. 2015, č. j. 62 A 112/2013-198.

⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010-232.

⁴⁷ Např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2015, č. j. 4 Az 11/2014-193, a na něj navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2016, č. j. 4 Azs 33/2016-48.

⁴⁸ Např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 3. 2013, č. j. 57 A 7/2012-46.

⁴⁹ Např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 3. 11. 2010, č. j. 10 A 23/2010-78. Obdobně ve věci kolaudačního rozhodnutí rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č. j. 29 Ca 60/2006-44.

⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2013, č. j. 5 As 66/2011-98.

⁵¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2009, č. j. 10 Ca 381/2007-113.

ných správních rozhodnutí na základě požadavků materiálního právního státu rozsáhle prosadilo, pokud jde o ochranu dobré víry tzv. třetích osob (nejsou přímými adresáty správního rozhodnutí), není jejich dobrá víra v zákonnost rušeného rozhodnutí zpravidla zohledňována, ačkoliv může být tímto zasažena.

Komentářová literatura poukazuje na to, že je poněkud zvláštní, že se zatím nevytvořila žádná judikatura, která by ve výjimečných případech ochránila dobrou víru třetích osob v trvalé existenci správního rozhodnutí, a to tak, že by i přes evidentní procesní vady nebo nezákonnost nebylo správní rozhodnutí zrušeno.⁵² Správní soudy v této otázce zastávají názor, že argumentace právní jistotou jiných účastníků řízení „je právně irrelevantní, neboť nemůže vycházet z protiprávního stavu“ a „k námitce [...], podle níž [...] je třeba poskytnout ochranu právům nabytým v dobré víře, lze uvést pouze tolik, že ani zájem na ochraně práv takto nabytých nemůže zhojit (vyvážit) nezákonnost postupu správních orgánů v projednávané věci. Aprobace takového postupu soudem by pak v podstatě znamenala rezignaci na úlohu správního soudnictví jako jedné z hlavních záruk zákonnosti výkonu veřejné správy.“⁵³

Uvedený přístup správních soudů k ochraně dobré víry třetích osob je částí komentářové literatury podroben kritice, podle které „jakkoliv soudní řád správní nepočítá ve svých ustanoveních s ochranou třetích osob, je absurdní, aby správní soud nemohl přihlížet k ochraně práv nabytých v dobré víře, zatímco správní orgán rozhodující o opravných prostředcích podle správního řádu k témuž naopak přihlížet musí. Inspirovat by se proto bylo opět možno analogicky ve správním řádu (jak je obecně dobře známo, použití analogie v procesním právu je obvyklé a vhodné).“⁵⁴

V oblasti správních žalob nejvyššího státního zástupce mohou v tomto směru vznikat ještě výraznější diskrpance, neboť v jejich případě již ke zohledňování dobré víry, bez ohledu na výslovnou právní úpravu, dochází, a to ve vztahu k přímému adresátovi správního rozhodnutí. Přitom může nastat situace, kdy dobrá víra bude nejen na straně přímého adresáta, kterému napadené rozhodnutí založilo určité oprávnění, ale i na straně třetích osob, které naopak mají zájem na tom, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno (např. vlastníci sousedních nemovitostí a do jejich zájmů zasahující rozhodnutí o kolaudačním souhlasu). Lze si dokonce představit situaci, kdy zrušení správního rozhodnutí naopak nezasáhne dobrou víru přímého adresáta rozhodnutí (neboť mu rušené rozhodnutí např. ukládalo povinnosti – 3.3), ale zasáhne jen dobrou víru třetích osob (např. vlastníci nemovitostí sousedících s nemovitostí, jejíž odstranění bylo z moci úřední nařízeno napadeným rozhodnutím). Při aplikaci závěrů výše citované judikatury mohou soudy v uvažovaných případech žaloby nejvyššího státního zástupce zohledňovat pouze dobrou víru přímých adresátů napadeného rozhodnutí, nikoliv již dalších (třetích) osob.

3.3 Žaloba proti zatěžujícímu rozhodnutí

Jinak tomu je s ochranou dobré víry v případech, kdy bylo rozhodnutí – napadené správní žalobou nejvyššího státního zástupce – vydáno k tíži jeho adresáta, tzn. na jeho základě mu byly ukládány především povinnosti. Do této skupiny obecně patří také správní

⁵² KÜHN, Zdeněk. Komentář k § 78. In: KÜHN, Z. – KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 644.

⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, č. j. 3 As 11/2007-92.

⁵⁴ KÜHN, Zdeněk. *Komentář k § 78*, s. 644.

rozhodnutí vydaná na základě žádosti adresáta, kterému správní orgán nevyhověl a právo mu nepřiznal. V této souvislosti lze poznamenat, že i dodržování subjektivních práv v sobě obsahuje aspekt veřejného zájmu, neboť jejich ochranou dochází k řádné aplikaci objektivního práva. Závažnost veřejného zájmu pak bude posuzována jednak z hlediska významu takto dotčených zájmů a jednak z hlediska míry jejich dotčenosti.⁵⁵

K poměřování dobré víry adresáta rozhodnutí (v jeho zákonnost) s veřejným zájmem (na jeho zrušení) z povahy věci v těchto případech nedochází. Jen stěžít může být za takových okolností důvěra této osoby v zákonnost rozhodnutí překážkou či omezením pro zrušení napadeného rozhodnutí. Bylo by absurdní, pokud by princip dobré víry, který má sloužit k ochraně práv adresáta rozhodnutí, byl důvodem, proč v těchto případech nelze ochrany práv dané osoby dosáhnout.

V těchto případech – nebude-li přítomna ani žádná další (třetí) osoba, do jejíž dobré víry by zrušením správního rozhodnutí mohlo být zasaženo – proto soud tvrzení nejvyššího státního zástupce o tom, že na podání správní žaloby shledal závažný veřejný zájem, zpravidla vůbec nepřezkoumává, a to ani v úvahách o tom, zda má být nezákonné správní rozhodnutí zrušeno.

Jako příklady, kdy byl v minulosti nejvyšším státním zástupcem shledám veřejný zájem na zrušení zatěžujícího rozhodnutí, které bylo následně z důvodu nezákonnosti zrušeno, lze uvést sérii rozsudků ve věci ukládání povinnosti nezletilým dětem hradit příspěvek na péči ve specifikovaných zařízeních,⁵⁶ dále případ uložení trestu osobě v detenci v podobě umístění do uzavřeného oddílu,⁵⁷ platební výměr na daň z převodu nemovitosti⁵⁸ nebo rozhodnutí o odstranění dřevěné maringotky.⁵⁹

Vzhledem k výše uvedeným důsledkům obsahu napadeného rozhodnutí (z hlediska přínosu pro jeho adresáta) je nicméně významné správné určení, zda jde o rozhodnutí ve prospěch či v neprospěch jeho adresáta. Takové posouzení nemůže být učiněno toliko formálně, ale s přihlédnutím ke všem okolnostem případu. Příkladem lze uvést správní rozhodnutí, na jehož základě byla daná osoba uznána vinnou ze spáchání přestupku. Byť půjde o typický příklad správního rozhodnutí, které zpravidla zatěžuje právní pozici jeho adresátů (jde o správní trestání), může tomu být za specifických okolností i naopak. Tak tomu bude v případě, kdy správní rozhodnutí, kterým byl pachatel uznán vinným ze spáchání přestupku, bude zakládat překážku věci rozhodnuté vůči postupu podle trestního řádu, respektive rozhodnutí o přestupku bude bránit vedení trestního stíhání o totožném skutku (zásada *ne bis in idem*). Jak konstatoval Krajský soud v Plzni, „není důvod pochybovat o tom, že i nesprávná kvalifikace skutku podle skutkové podstaty méně závažného

⁵⁵ Vedle této kvalitativní stránky má předmětný zájem i rovinu kvantitativní, kdy z hlediska osobní působnosti lze rozlišovat kromě zájmu individuálního také zájem kolektivní. Ten zahrnuje zájem skupinový, týkající se určité omezené komunity dotčené v jejich subjektivních právech, a dále (kvantitativně nejvýznamnější) zájem neomezeného počtu osob, jako je např. zájem na životním prostředí vůbec, jež může mít znaky zájmu veřejného (TICHÝ, Luboš. *Žaloby ve veřejném zájmu*, s. 49–50). Na druhou stranu pro kvalitativní stránku platí, že ne všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti a v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu (náleží Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95).

⁵⁶ Rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2013, č. j. 57 A 1/2013-47, ze dne 30. 7. 2013, č. j. 57 A 38/2012-55, a ze dne 29. 4. 2014, č. j. 30 A 26/2012-55.

⁵⁷ Rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 2. 2020, č. j. 57 A 116/2019-24, a č. j. 57 A 122/2019-24.

⁵⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 8. 2005, č. j. 7 Ca 210/2004-29, nebo rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2006, č. j. 30 Ca 183/2004-33.

⁵⁹ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 9. 2005, č. j. 30 Ca 349/2003-33.

*deliktu je ‚výhodou‘, neboť s méně závažnou protiprávní činností jsou obvykle spojeny i mírnější sankce i další podmínky.*⁶⁰

Existenci dobré víry pachatele bude v těchto případech problematické oslabit jindy akceptovanou argumentací, že adresát napadeného správního rozhodnutí musel o pochybení správního orgánu vědět a neupozornil na ni (např. když si byl vědom toho, že byl dříve trestním soudem odsouzen pro předmětný trestný čin a tím pádem si měl být vědom i toho, že jeho další krádež tak nemůže být řešena pouze jako přestupek).⁶¹ V oblasti správního trestání takové úvaze brání právo obviněného na obhajobu, které patří mezi základní lidská práva, a z něho vyplývající zákaz sebeobviňování (čl. 37 odst. 1 a čl. 40 odst. 3 a 4 Listiny). Z hlediska posouzení přítomnosti dostatečně závažného veřejného zájmu, který by byl způsobilý prolomit důvěru pachatele v rozhodnutí, bude v těchto případech správního trestání významné zabývat se veřejným zájmem na soudním potrestání pachatele v posuzovaném případě, a to např. z hlediska, zda byl správní trest již uložen i vykonán; srovnání, jak by to pro pachatele bývalo dopadlo u trestního soudu oproti rozhodnutí správního orgánu; relevantní je také časový odstup od rozhodnutí z hlediska funkce trestu apod.⁶²

V případě rozhodování o žalobách nejvyššího státního zástupce v oblasti správního trestání je nutné zohledňovat také práva adresáta rozhodnutí, která plynou z čl. 4 odst. 2 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť žaloba k ochraně veřejného zájmu je v autonomním smyslu této právní úpravy prostředkem k obnově řízení a zrušení správního rozhodnutí tak může nastat až pokud jsou splněny i podmínky zákazu dvojího stíhání a trestání tam uvedené – tzn. že není porušením zákazu dvojího stíhání a trestání obnova řízení podle zákona a trestního řádu příslušného státu, jestliže nové nebo nově odhalené skutečnosti nebo podstatná vada v předešlém řízení mohly ovlivnit rozhodnutí ve věci.⁶³

Závěrem

Předchozí text dokládá, že princip ochrany subjektivních práv se významně prosazuje i v rámci žalob nejvyššího státního zástupce podaných k ochraně veřejného zájmu. Je tomu tak již v případě určení, zda vůbec jde o správní rozhodnutí, které je nejvyšší státní zástupce oprávněn tímto způsobem před správními soudy napadnout. V případech atypických úkonů správních orgánů může být rozsah toho, co může být předmětem správní žaloby nejvyššího státního zástupce, určováno judikaturou prostřednictvím principu ochrany veřejných subjektivních práv, ačkoliv předmětná žaloba k ochraně veřejného zájmu představuje spíše výjimku z něj. Výsledkem může být i to, že bude v případě některých těchto úkonů správního orgánu nekonceptně zcela znemožněno nejvyššímu státnímu zástupci žalobu k ochraně veřejného zájmu podat.

Určitým řešením uvedeného by bylo, pokud by žaloba nejvyššího státního zástupce byla navázána nejen na žalobu proti správnímu rozhodnutí, ale rovněž na žalobu proti

⁶⁰ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 114/2019-41.

⁶¹ § 205 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

⁶² Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 114/2019-41.

⁶³ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 9. 2022, č. j. 41 A 32/2022-30.

nezákonnému zásahu. Uvedené lze podpořit i úvahou, že veřejný zájem může být narušen nezákonností principiálně jakékoli formy správní činnosti, nejen vydáním rozhodnutí (individuálního správního aktu).⁶⁴ V otázce rozšíření aktivní legitimace nejvyššího státního zástupce ve veřejném zájmu i na další žalobní či návrhové typy podle soudního řádu správního je významné, zda by i v těchto dalších oblastech aktivní legitimace bylo zachováno propojení s hlavním posláním správního soudnictví – tzn. ochranou veřejných subjektivních práv (obdobně, jako tomu je dnes v případě žaloby proti správnímu rozhodnutí). V opačném případě by totiž předmětem soudní kontroly mohly být prostřednictvím žaloby nejvyššího státního zástupce také odpovídající dozorčí či „správcovské“ pravomoci správních orgánů.⁶⁵

Zřejmě nejviditelněji se princip ochrany subjektivních práv projevuje při samotném meritorním soudním rozhodování o žalobě nejvyššího státního zástupce. A to tak, že veřejný zájem na zrušení napadeného správního rozhodnutí má být (s výjimkou některých případů) poměřován s dobrou vírou adresáta, v jehož prospěch bylo rozhodnutí vydáno. Dobrá víra adresátů v zákonnost rozhodnutí je s veřejným zájmem na jeho zrušení správními soudy poměřována i přesto, že soudní řád správní takový postup výslovně nestanoví. Řešení je tak ponecháno na soudní judikatuře, což zřejmě přispívá ke vzniku prostoru pro nedůvodné diskrepance v ochraně dobré víry osob dotčených napadeným rozhodnutím. Předvídatelnost soudních rozhodnutí by v tomto směru mohlo posílit, pokud by se zohledňování dobré víry při posuzování žaloby nejvyššího státního zástupce opíralo o výslovnou právní úpravu soudního řádu správního.

⁶⁴ Srov. HEJČ David. Jaké je současné postavení ochrany veřejného zájmu v systému žalobních typů? In: SVOBODA, Tomáš – HALML, František – HEJČ, David – HRUBEŠOVÁ, Sára – SKLÁDALOVÁ, Denisa. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 2022, s. 201. V odborné literatuře se objevuje v tomto směru i názor, že by se ve veřejném zájmu měla uplatnit i žaloba proti nečinnosti – viz TICHÝ, Luboš. *Žaloby ve veřejném zájmu*, s. 86.

⁶⁵ K tomu srov. CODL, Daniel. Zamyšlení nad stávajícím pojetím veřejných subjektivních práv jakožto základu aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním. *Právník*. 2021, roč. 160, č. 1, s. 58.

Action to Administrative Court by Prosecutor General from Point of View of Purpose of Administrative Justice

David Hejč

Abstract: The article focuses on the administrative action that the Supreme State Prosecutor is entitled to bring in order to protect a serious public interest, from the point of view of the principle of protection of public rights as main purpose of administrative justice. It is pointed out that the principle of protection of public rights is significantly applied within the action of prosecutor general, although it is primarily aimed at protection of the public interest. It is mainly about effect of the principle of protection of public rights on the subject of the action and on decision-making about it. In case of the area mentioned first – determining whether it is an administrative decision, which the prosecutor general is empowered to sue in administrative courts – attention is paid to cases of atypical acts of administrative authorities, where the principle of protection of public rights can have a decisive influence. In case of question of application of principle of protection of public rights within decision-making about the subject of the action of prosecutor general, attention is paid primarily to the issue of protection of good faith of the administrative decision addressee. In doing so, a distinction is made between cases where it is an administrative decision that is for good of the addressee and improves his legal position, and on the contrary, which burdens him.

Keywords: action to administrative court, public interest, prosecutor general, administrative courts, good faith