

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Michaela Malátová

**Aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí
správního orgánu dle soudního řádu správního**

Diplomová práce

Olomouc 2021

Honeste vivere, neminem laedere, suum cuique tribuere.

Ulpianus

*„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma **Aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle soudního řádu správního** vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“*

V Prostějově dne 19. 4. 2021

Michaela Malátová

Poděkování:

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí své diplomové práce JUDr. Martině Küchlerové, Ph.D., za odborné vedení práce. Poděkování patří také mým přátelům a rodině, kteří mi poskytovali podporu během celého studia.

Obsah

Seznam použitých zkratk.....	7
Úvod.....	8
1 Historický vývoj správního soudnictví a aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu od roku 1867 do současnosti na území ČR.....	10
1.1 Počátky správního soudnictví od roku 1867 do vzniku Československa	10
1.2 Období Československa v letech 1918-1948	11
1.3 Období let 1948-1989	13
1.4 Období po roce 1989 do roku 2002.....	15
1.5 Období od roku 2003 do současnosti	16
2 Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu	18
2.1 Vymezení žaloby proti rozhodnutí správního orgánu jako institutu správního soudnictví.....	18
2.2 Základní zásady správního soudnictví a správní žaloby	20
2.3 Pojem správní orgán dle s. ř. s.	22
2.4 Pojem rozhodnutí dle s. ř. s.	23
3 Aktivní žalobní legitimace k podání správní žaloby dle s. ř. s.	27
3.1 Obecná aktivní žalobní legitimace	29
3.1.1 Žalobní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s.....	29
3.1.2 Žalobní legitimace dle § 65 odst. 2 s. ř. s.....	32
3.2 Zvláštní aktivní žalobní legitimace	36
3.2.1 Žalobní legitimace správního orgánu.....	38
3.2.2 Žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce	39
3.2.3 Žalobní legitimace veřejného ochránce práv	42
3.2.4 Žalobní legitimace podle zvláštního právního předpisu	45
3.2.5 Žalobní legitimace dle § 67 s. ř. s.	48

3.2.6	Specifické aspekty zvláštní žalobní legitimace	49
Závěr.....	.....	55
Seznam použitých zdrojů .....	.....	58
Monografie, komentáře a sborníky .....	.....	58
Odborné články .....	.....	60
Právní předpisy.....	.....	60
Soudní rozhodnutí .....	.....	61
Internetové zdroje.....	.....	62
Ostatní zdroje .....	.....	62
Shrnutí.....	.....	64
Klíčová slova .....	.....	64
Abstract.....	.....	65
Key words .....	.....	65
Přílohy .....	.....	66

Seznam použitých zkratek

ČR	Česká republika
listopadový zákon	zákon č. 3/1918 Sb., z. a n., o nejvyšším správním soudě a řešení kompetenčních konfliktů, ze dne 2. listopadu 1918
Listina	Listina základních práv a svobod, schválená Federálním shromážděním ČSFR 9. ledna 1991 s uvozovacím ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., prohlášena čl. 3 a čl. 112 odst. 1 Ústavy za „součást ústavního pořádku České republiky“ a znovu vyhlášená jako č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů
NS	Nejvyšší soud
NSS	Nejvyšší správní soud
o. s. ř.	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
první republika	označení pro Československo v období od jeho vzniku v roce 1918 až do Mnichovské dohody v roce 1938
říjnový zákon	zákon č. 36/1876 ř. z., o správním soudním dvoru, ze dne 22. října 1875
správní žaloba	žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.
s. ř.	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
s. ř. s.	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod sjednána v rámci Rady Evropy v Římě dne 4. listopadu 1950, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb. m. s.
Ústava ČR	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
ÚS	Ústavní soud
z. s. z.	zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů
z. v. o. p.	zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Tématem předkládané diplomové práce je aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle soudního řádu správního. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, která je často nazývána jako tzv. správní žaloba,¹ je nejvýznamnější druh řízení v rámci správního soudnictví, kdy správní žaloba ve svém nápadu na soud činí více než 85 % veškerého nápadu žalob ve správním soudnictví, ať už se jedná o nápad k soudům krajským, či Nejvyššímu správnímu soudu.² Již ze systematiky s. ř. s. je zjevné, že dominantní a ústřední roli zde hraje správní žaloba, která se stala základním předpokladem pro přezkum individuálních aktů veřejné správy, které směřují vůči jednotlivci. K tomuto názoru se přiklání i Nejvyšší správní soud, kdy z jeho rozhodovací praxe lze dovodit, že soudobá veřejná správa vykonává svoji aktivitu z velké části v podobě formalizovaných a standardizovaných aktů, které jsou nadány zákonem předepsanými náležitostmi, z nichž je dobře seznatelný původce i adresát takového aktu, ale i obsah a rozsah práv a povinností, který je takovým aktem upraven a taktéž důvody, o které je zásah do nich opírá a ospravedlňován.³

Soudní řízení správní je stále poměrně mladým právním institutem v oblasti kontroly veřejné správy, ačkoli jeho vznik můžeme datovat již k roku 1867, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje správní soudnictví v současné podobě, nabyt účinnosti až k 1. 1. 2003.

Aktivní žalobní legitimace je upravena v s. ř. s. především v § 65, který je klíčovým ustanovením pro celý zákon⁴. Je zde vymezen pojem rozhodnutí, který je důležitý z hlediska pochopení celé problematiky žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Tzv. zvláštní žalobní legitimaci pak zákonodárce vymežil v ustanoveních § 66 a § 67 s. ř. s. Tato tři ustanovení jsou stěžejní pro moji diplomovou práci. V práci se budu snažit především komplexně vymežit a osvětlit jednotlivé druhy aktivní žalobní legitimace podle s. ř. s., neboť si myslím, že v literatuře jejich komplexní pojetí chybí.

Cílem mé diplomové práce je proto především snaha o poznání a objasnění problematiky aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu jednak v kontextu historickém, ale také z hlediska současné právní úpravy na našem území.

¹ V textu proto budu-li hovořit o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, budu užívat také název „*správní žaloba*“.

² Informace pochází z ústní přednášky v rámci předmětu Správní soudnictví na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci, která byla přednášena JUDr. Martinou Kuchlerovou, Ph.D., v zimním semestru 2020/2021. [online]

³ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. listopadu 2010, č.j. 7 Aps 3/2008-98.

⁴ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zejména chci poukázat na změny aktivní žalobní legitimace z dob počátků správního soudnictví v komparaci s její úpravou, jak ji známe dnes. V rámci současné právní úpravy je cílem mé práce analýza jednotlivých kategorií aktivní žalobní legitimace k podání správní žaloby, které vymezuje s. ř. s. a nalezení odpovědí na výzkumné otázky, které jsem si položila.

První kapitola této práce je věnována historickému kontextu správního soudnictví na území ČR se zaměřením na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, resp. na žalobní legitimaci k jejímu podání od roku 1867 do současnosti. V rámci této kapitoly jsem se zaměřila na nalezení odpovědi na otázku: „*Jak se změnila právní úprava aktivní žalobní legitimace od roku 1867 do současnosti?*“

Druhá kapitola je spíše teoretického rázu, neboť má alespoň přibližně popsat problematiku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Alespoň stručně se v této kapitole práce věnuji základním principům, na nichž stojí správní soudnictví, neboť se domnívám, že je třeba jejich znalosti k lepšímu pochopení správní žaloby, ale i žalobní legitimace k jejímu podání. V neposlední řadě jsou zde rozebrány tři stěžejní pojmy, které se promítají do celého s. ř. s., což jsou veřejná subjektivní práva, správní orgán a rozhodnutí. Tyto pojmy je třeba správně vymezit, protože pro pochopení aktivní žalobní legitimace jsou naprosto klíčovými.

Třetí a také poslední kapitola této práce je věnována samotné aktivní žalobní legitimaci a jejím podobám v s. ř. s. Zde jsem si položila několik výzkumných otázek, na které budu v této kapitole diplomové práce hledat odpovědi. „*Je stávající koncepce a rozsah aktivní žalobní legitimace opodstatněná a vhodně nastavená?*“, „*Jaký je důvod rozdílné podmínky u veřejného zájmu v žalobní legitimaci k podání správní žaloby nejvyšším státním zástupcem a veřejným ochráncem práv?*“, „*Existuje subjekt, který lze podřadit pod ustanovení § 66 odst. 4 soudního řádu správního?*“ a „*V čem spočívají specifika zvláštní žalobní legitimace v ustanovení § 66 a § 67 soudního řádu správního?*“ Hypotézy k těmto otázkám si stanovuji až v úvodu dané kapitoly této práce.

Za účelem zpracování této diplomové práce jsem využila zejména platné a účinné právní předpisy, komentářovou literaturu a dále také příslušná rozhodnutí správních soudů. V neposlední řadě též odborné monografické publikace či odborné články.

Tato diplomová práce je zpracována především metodou analytickou, ale použity byly i prvky metody dedukce a komparace, které jsem využila při hledání odpovědí na mé výzkumné otázky a ke zhodnocení právní úpravy v historickém kontextu k právní úpravě *de lege lata*.

Tato diplomová práce byla zpracována dle platného a účinného právního stavu ke dni 19. dubna 2021.

1 Historický vývoj správního soudnictví a aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu od roku 1867 do současnosti na území ČR

Neodmyslitelnou a neoddělitelnou kapitolou této práce je vývoj právní úpravy aktivní žalobní legitimace k podání správní žaloby, ale i správního soudnictví jako takového. V počátcích správního soudnictví byla žaloba proti rozhodnutí správního orgánu v podstatě jediným typem žaloby, od níž se postupně oddělily a vymezily též další žalobní typy. I přesto tento žalobní typ představuje prim v rámci s. ř. s., a ostatní žaloby byly vystavěny a stále jsou na jejím základě.

Správní soudnictví bylo velmi intenzivně poznamenáno minulým režimem, kdy na rozdíl od „pouhé“ deformace civilního či trestního procesu, veřejnoprávní soudy zcela zanikly.⁵ Cílem této kapitoly je analýza historického vývoje především ve vztahu k právní úpravě aktivní žalobní legitimace k podání správní žaloby a nalezení odpovědi na výzkumnou otázku: „*Jak se změnila právní úprava aktivní žalobní legitimace k podání správní žaloby od roku 1867 do současnosti?*“

1.1 Počátky správního soudnictví od roku 1867 do vzniku Československa

Správní soudnictví na území ČR má poměrně dlouhou tradici, ačkoli jak již bylo výše naznačeno, s určitými odmlkami. „*Myšlenkový základ tehdejší soudní kontroly spočíval v přesvědčení, že jednotlivci přísluší ve státě, a i proti němu jistá sféra svobody.*“⁶ Spolu s takovou myšlenkou šla ruku v ruce potřeba nastolení zákonnosti správy. Z pohledu organizačního je jejím projevem kontrola zákonnosti správy nezávislým soudem. Takový soud by poskytoval ochranu autonomní sféře jednotlivce, jakož i ochranu právních vztahů jednotlivce a veřejné správy.⁷

Zárodek správního soudnictví, který se vyskytl na území ČR můžeme datovat do období druhé poloviny 19. století. Konkrétně v roce 1867 byl přijat zákon č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské, který byl částí tzv. prosincové ústavy, jež byla reakcí na rakousko-uherské vyrovnání. V čl. 15 odst. 2 zmiňovaného zákona se můžeme dočíst, že: „*Měl-li by se mimo to někdo rozhodnutím nebo nějakým nařízením úřadu správního ve svých právech za zkrácena,*

⁵ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 9.

⁶ KÜCHLEROVÁ, Martina. *Rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční vyluka v soudním řádu správním*. Praha: Leges, 2018, s. 29.

⁷ KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční vyluky ve správním soudnictví*. Praha: Leges, 2015, s. 32.

má toho vůli, domáhati se práva svého před soudem správním ve veřejném a ústním řízení proti zástupci úřadu správního.“ Z tohoto ustanovení je zřejmá existence správního soudnictví, a vlastně i první podoba správní žaloby, resp. přezkumu rozhodnutí správních úřadů ve veřejnoprávních věcech, což je však nutné vnímat a vykládat v kontextu s úvodním odstavcem čl. 15,⁸ který zavádí přezkum věcí soukromoprávních. Tímto článkem bylo v podstatě přislíbeno, že v budoucnu dojde ke vzniku správního soudu, kdy úprava podrobností byla ponechána zákonu speciálnímu.⁹

Zvláštní zákon byl přijat až o osm let později, tj. v roce 1875. Byl jím zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, který dal vzniknout Správnímu soudnímu dvoru ve Vídni, který lze chápat jakožto předchůdce dnešního NSS. Tento soud se tak stal jediným správním soudem pro celé Předlitavsko. Správní soudnictví v této době bylo založeno na koncepci koncentrovaného a specializovaného soudnictví.¹⁰ Tzv. říjnový zákon byl postaven na generální klauzuli: „*Správnímu soudu přísluší nalézt v každém případě, když kdo praví, mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního v právích jeho ublíženo.*“, ¹¹ která byla doplněna o negativní enumeraci v ustanovení § 3 téhož zákona. Z daného plyne, že aktivní žalobní legitimace v této době byla vymezena poměrně široce, a dle mého názoru se velmi blíží úpravě, jakou máme dnes.

Říjnový zákon, ač byl velmi stručný ve svých formulacích, vytvořil rozsáhlý prostor s pevnými a nepřekročitelnými mezemi, které umožnily pružné dotváření procesních ustanovení činností soudců i právníků. Známkou kvality tohoto zdařilého legislativního díla je bezesporu i skutečnost, že moderní úprava správního soudnictví jak v Rakousku, tak i v ČR stojí stále na jeho koncepčních základech.¹²

1.2 Období Československa v letech 1918-1948

Právní řád Československé republiky po první světové válce byl postavený na recepci rakouských právních úprav, jež po politické stránce odpovídala situaci v Československu po roce 1918. Recipování právní úpravy bylo příznačné i pro správní soudnictví.¹³ Stalo se tak

⁸ „*Kdykoli úřadu správnímu dle zákonů nynějších nebo těch, které příště budou vydány, přísluší rozhodovati v příčině odporujících sobě nároků osob soukromých, může ten, kdož by tímto rozhodnutím ve svých právech soukromých vzal škodu, proti straně druhé řádným pořadem práva moci hledati.*“

⁹ Srov. MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Linde, 2010, s. 219–224.

¹⁰ MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 5. listopadu 2019 [cit. 8. února 2021]. Dostupné na: <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

¹¹ § 2 odst. 1 zákona č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, ze dne 22. října 1875.

¹² MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 5. listopadu 2019 [cit. 8. února 2021]. Dostupné na: <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

¹³ MACUR, Josef. *Správní soudnictví*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1986, s. 55.

zákonem č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného československého státu ze dne 28. října 1918. Vzhledem k tomu, že období první republiky se neslo ve znamení parlamentní demokracie, nebylo zde překážky k tomu, aby mohl vzniknout správní soud po vzoru Správního soudního dvora ve Vídni.¹⁴

Jedním z prvních zákonů Československé republiky byl zákon č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, který je spíše známý jako tzv. *listopadový zákon*. Tímto zákonem došlo k recepci institutu Nejvyššího správního soudu¹⁵ pro Československo, kdy pro jeho činnost byla převzata úprava z říjnového zákona, ve kterém však došlo k určitým odchylkám a změnám. Tyto změny jsou známé jako „Pantůčkovy škrty“, kterými byly zejména zrušeny některé z kompetenčních výluk. Listopadový zákon platil na území bývalého Československa až do konce roku 1952.¹⁶

Existence NSS byla potvrzena také novou Ústavou z roku 1920, tj. zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky. Tato dala také předpoklad ve svém ustanovení § 88 odst. 1,¹⁷ že dojde k vytvoření celé soustavy správních soudů. Nakonec však k tomuto nedošlo, a zůstal tak jedinou institucí ve správním soudnictví NSS, což samozřejmě vedlo k velkému nápadu na soud a jeho brzkému přehlčení.¹⁸

Pravomoc NSS byla vymezena jako všeobecná, a tudíž bylo navázáno na systém generální klauzule z říjnového zákona. NSS rozhodoval v případech, v nichž bylo nějakým subjektem tvrzeno, že byl na svých právech poškozen nezákonným rozhodnutím nebo opatřením právního úřadu. Jednalo se o tzv. správní jurisdikci *a posteriori*.¹⁹ „*Nejvyšší správní soud byl v letech první republiky pracovištěm evropské právní úrovně, kdy jeho činnost je zachycena ve sbírkách jeho rozhodnutí. Největšího významu dosáhla oficiální sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu, podle svého uspořadatele, senátního prezidenta Nejvyššího správního soudu Josefa V. Bohuslava známá jako „Bohuslavova sbírka“. V ní vyšlo od roku 1918 do roku 1948 ve dvou řadách (administrativní a finanční) několik desítek tisíc nálezů, z nich přinejmenším šestina je dodnes aktuální.*“²⁰

¹⁴ Srov. KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční výluky ve správním soudnictví*. Praha: Leges, 2015, s. 33.

¹⁵ NSS sídlil v Praze a vykonával centralizované správní soudnictví.

¹⁶ HAMULÁKOVÁ, Klára. Správní soudnictví v období první republiky. In BUBELOVÁ, Kamila (ed). *Pocta Eduardu Vlčkovi k 70. narozeninám*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2010, s. 157-158.

¹⁷ „*Soudní ochranu proti správním úřadům poskytuje v nejvyšší stolici soud složený z neodvislých soudců a zřízený pro území celé republiky.*“

¹⁸ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 21.

¹⁹ HAMULÁKOVÁ, Klára. Správní soudnictví v období první republiky. In BUBELOVÁ, Kamila (ed). *Pocta Eduardu Vlčkovi k 70. narozeninám*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2010, s. 160.

²⁰ MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 5. listopadu 2019 [cit. 8. února 2021]. Dostupné na: <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

Aktivní žalobní legitimace v této době byla vymezena stále tzv. říjnovým zákonem v jeho ustanovení § 2²¹, neboť tento byl, jak bylo již výše řečeno, převzat a platil na našem území až do roku 1952. Ačkoli byl několikrát novelizován, žalobní legitimace v původním znění dotčena nebyla.

1.3 Období let 1948-1989

V době okupace Čech a Moravy, tj. za tzv. Protektorátu Čechy a Morava, se dá říct, že bylo správní soudnictví zlikvidováno, a proto patří toto období ke stinným stránkám správního soudnictví na našem území.²²

Po válce se Československo vrátilo ke konstrukci z první republiky a došlo k obnovení Nejvyššího správního soudu, tentokrát se sídlem v Bratislavě, avšak jeho činnost se prakticky nerozvinula.²³ Ústava Československé republiky, která vznikla v roce 1948, známá také jako Ústava 9. května, stále počítala se správním soudem. Ve svém ustanovení § 137 odst. 1 jej zahrnuje do výčtu soudů zřízených pro celé území ČR, který měl stát vedle Nejvyššího soudu a Nejvyššího vojenského soudu. Také bylo zachováno oddělení soudnictví od správy, a to dikcí, že: „*Soudnictví je ve všech stolicích odděleno od správy*“²⁴ Avšak zákon, jež by prováděl toto ustanovení Ústavy 9. května, nebyl přijat.

Výčet soudů v zákoně č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, které by vykonávaly správní soudnictví na našem území, již správní soud nezahrnoval. Správní soud výslovně zrušil až zákon následující. Konkrétně to bylo ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, které zrušilo všechny právní předpisy o správním soudu.²⁵ Po roce 1952 je zřejmý citelný úpadek, kdy ze správního soudnictví zůstalo jen velmi málo. Jedinou možnou variantou přezkumu rozhodnutí správních úřadů bylo vyřizovat spory dle právních předpisů o sociálním a nemocenském pojištění, což však spadalo pod pojišťovací soudnictví, nikoli soudnictví správní.²⁶

Správní soudnictví bylo nahrazeno dozorem ze strany prokuratury, kdy zákonem č. 65/1952 Sb., o prokuratuře byla tato pravomoc svěřena generálnímu prokurátorovi. Generální prokurátor tak v případě, že zjistil rozpor jakéhokoli rozhodnutí či opatření se zákonem,

²¹ „*Správnímu soudu přísluší nalézt v každém případě, když kdo praví, mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního v právech jeho ublíženo.*“

²² MACUR, Josef. *Správní soudnictví*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1986, s. 58.

²³ SCHELLE, Karel. *Dějiny české správy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 504.

²⁴ § 138 odst. 1 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

²⁵ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 22.

²⁶ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 34-35.

měl možnost podat *protest*, a to bez jakéhokoli časového omezení. Tento protest sloužil jako ochrana zákonnosti v jakémkoli typu rozhodování, včetně oblasti veřejné správy.²⁷ Tento tzv. všeobecný dozor byl však jen slabou náhražkou správního soudnictví. Postupem doby navíc docházelo k deformaci prokuratury v tomto směru a v 60. letech se stala dalším prvkem represe proti některým skupinám obyvatel. Tenkrát také začaly vznikat myšlenky a rozbíhaly se debaty o znovuzavedení správního soudnictví. Bohužel s příchodem okupace Československa a následné normalizace tyto debaty utichly.²⁸

Důležitý mezník ve vývoji československého socialistického správního soudnictví vytvořila ustanovení hlavy čtvrté části čtvrté občanského soudního řádu, která upravovala přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů soudem.²⁹ Z § 244-250 ve spojení s ustanoveními obecnými v části první občanského soudního řádu ve znění z roku 1964 lze dovodit, jak byla stanovena aktivní žalobní legitimace k takovému řízení. Z ustanovení § 246 je zřejmé, že účastníky řízení jsou ti, kteří jimi byli v řízení u jiného orgánu, a orgán, jehož rozhodnutí se přezkoumává. V § 247 bylo stanoveno, že řízení se zahajuje na návrh, kterým je opravný prostředek proti rozhodnutí orgánu. K tomuto vymezení žalobní legitimace musí přistoupit též ustanovení § 3 věta druhá, která stanovila, že „každý má právo dovolat se u soudu ochrany práva, které bylo ohroženo nebo porušeno.“ Z těchto ustanovení můžeme dovodit, že aktivně legitimován byl každý, jehož právo bylo ohroženo či porušeno, pokud byl účastníkem řízení u jiného orgánu a pokud podal návrh na zahájení řízení v podobě opravného prostředku proti rozhodnutí. Avšak přezkum rozhodnutí byl omezen, jak plyne z § 244, pouze na rozhodnutí správních orgánů a rozhodnutí odborových orgánů a orgánů výrobních družstev v jiných věcech než v dávkových věcech nemocenského pojištění.³⁰ Je tedy zřejmé, že aktivní žalobní legitimace k přezkumu rozhodnutí byla mnohem užšího rázu, než v dobách minulých nebo jak ji známe dnes.

Novelou Ústavy Československé socialistické republiky³¹ z roku 1970 bylo stanoveno, že „působnost soudů při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí správních orgánů stanoví zákon Federálního shromáždění.“³² Touto novelou tak na našem území došlo k opětovnému ústavnímu zakotvení přezkumu správních rozhodnutí. Praktický dopad tato novela bohužel neměla a změn, které by byly v té době žádoucí se praxe nedočkala. Nadále zůstal přezkum

²⁷ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 23.

²⁸ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 36-37.

²⁹ MACUR, Josef. *Správní soudnictví*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1986, s. 60.

³⁰ Srov. zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v znění z roku 1964.

³¹ Ústavní zákon č. 155/1969 Sb., kterým se mění a doplňuje hlava osmá Ústavy, s účinností od 1. ledna 1970.

³² MACUR, Josef. *Správní soudnictví*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1986, s. 60.

v pravomoci obecných soudů a zůstala zachována pozitivní enumerace podle ustanovení o. s. ř. Přístup k přezkumu v této době je tak přístupem opačným od podoby generální klauzule, na níž byl vystavěn přezkum správních aktů v období první republiky. Navíc druhy aktů, které zahrnoval enumerativní výčet, byly svou povahou okrajové a atypické od běžné agendy v oblasti státní správy.³³

1.4 Období po roce 1989 do roku 2002

Po roce 1989 dochází k vytoužené renesanci správního soudnictví. Obnova soudní kontroly veřejné správy nastala přijetím Listiny základních práv a svobod, která ji zakotvila na ústavní úrovni, když v čl. 36 odst. 2 stanovila, že: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.*“³⁴

Z řad běžných zákonů byla úprava správního soudnictví obnovena zákonem č. 519/1991 Sb., který vložil do o. s. ř. novou část – část pátou. Výkon správního soudnictví byl svěřen obecným soudům a se zánikem federace došlo k přechodu věcné příslušnosti Nejvyššího soudu ČR na Vrchní soud v Praze, následně i na Vrchní soud v Olomouci.³⁵ Muselo dojít k rychlému nalezení odpovídající procesní a institucionální formy, což nedovolilo obnovit instituci Nejvyššího správního soudu či speciálních správních soudů a nevznikl ani speciální proces, který by platil pouze pro správní soudnictví.³⁶

Úprava správního soudnictví v rámci o. s. ř. měla být pouze provizorním řešením, avšak nakonec platila na našem území bezmála 10 let. Na základě této úpravy bylo možné přezkoumávat pouze zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy. Úprava správního soudnictví byla pojata jako jednoinstanční a založená na kasačním principu.³⁷

Aktivní žalobní legitimace v rámci bývalé části páté o. s. ř. byla vymezena tak, že: „*Podle ustanovení této hlavy se postupuje v případech, v nichž fyzická nebo právnická osoba tvrdí, že byla na svých právech zkrácena rozhodnutím správního orgánu, a žádá, aby soud přezkoumal zákonnost tohoto rozhodnutí.*“³⁸ Přezkum rozhodnutí tedy stále zůstává omezen

³³ POTĚŠIL, Lukáš, SEDLÁČEK, Stanislav. Minulost, přítomnost a budoucnost českého správního soudnictví. In SKULOVÁ, Soňa a kol (eds.). *Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.* Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 107.

³⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 425.

³⁵ Tamtéž.

³⁶ MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 5. listopadu 2019 [cit. 8. února 2021]. Dostupné na: <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

³⁷ KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční vyluky ve správním soudnictví*. Praha: Leges, 2015, s. 50.

³⁸ § 247 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění z roku 1992.

pouze co do zákonnosti rozhodnutí. Žalobcem dle dané dikce mohly být pouze fyzické či právnické osoby, což je poměrně úzké vymezení v porovnání s možností podat správní žalobu dnes. V rámci této úpravy je již zakotven princip subsidiarity správního soudnictví v § 247 odst. 2 o. s. ř., ale též podmínka právní moci přezkoumávaného rozhodnutí.³⁹

Úprava části páté o. s. ř. byla velmi často kritizována odbornou veřejností, ale také státními orgány. I přesto, že bylo o. s. ř. neustále novelizováno, nedostatky této části se tím nevyřešily. Hlavní problém představovala jediná instance správního soudnictví, protože se lidé obraceli s dalším postupem na Ústavní soud. Ústavní soud tak v podstatě suploval roli NSS, což nebylo žádoucí a sám Ústavní soud tuto nastalou situaci velmi často kritizoval.⁴⁰

Jednoinstančnost však nebyla jediným problémem této úpravy. Stále častěji byl namítán nesoulad úpravy správního soudnictví s čl. 6 odst. 1 Úmluvy. „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. (...)“ V právní úpravě správního soudnictví byl zjevný nedostatek tzv. *plné jurisdikce* při přezkumu správních rozhodnutí. Absentovala zde možnost komplexně posuzovat nejen právní, ale i skutkový stav věci, včetně možnosti provést dokazování.⁴¹ Ale také zde byl značný rozpor mezi úpravou na ústavní úrovni a na úrovni zákonné. Z hlediska aktivní žalobní legitimace byla hlavním nedostatkem skutečnost, že byla vázána pouze na podmínku účastenství v předchozím správním řízení.⁴²

Z těchto důvodů v rámci své rozhodovací praxe Ústavní soud svým nálezením ze dne 21. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 zrušil celou tehdejší část pátou o. s. ř., a to k datu 31. prosince 2002.⁴³

1.5 Období od roku 2003 do současnosti

Vzhledem k přechodným událostem bylo jasné, že bude zapotřebí nová právní úprava správního soudnictví. Touto se stal zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který přinesl mnoho změn, které ústily především ze snahy napravit nedostatky, které ve svém výše

³⁹ „U rozhodnutí správního orgánu vydaného ve správním řízení je předpokladem postupu podle této hlavy, aby šlo o rozhodnutí, jež **po vyčerpání řádných opravných prostředků, které jsou pro ně připuštěny**, nabylo právní moci.“

⁴⁰ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 25.

⁴¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 426.

⁴² VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 26.

⁴³ KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční vyluky ve správním soudnictví*. Praha: Leges, 2015, s. 51.

zmiňovaném nálezu Ústavní soud uvedl. Po padesáti letech od likvidace Nejvyššího správního soudu došlo k jeho renesanci.⁴⁴ Právní úprava se vrátila k právnímu dualismu, tj. rozlišení práva veřejného a práva soukromého, což se promítlo také do úpravy správního soudnictví. Ochrana veřejných subjektivních práv je nyní poskytována v rámci s. ř. s. a ochrana soukromých subjektivních práv se přesunula zpět do o. s. ř., kde vznikla „nová“ část pátá s názvem „*Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem*“.⁴⁵

Pro současné správní soudnictví je klíčový § 2 s. ř. s., který koncipuje správní soudnictví jako soudnictví práva veřejného. Správní soudnictví se nyní soustředí na ochranu subjektivních práv osob, do nichž bylo či je zasahováno v rozporu se zákonem, a to práv veřejných.⁴⁶ Existence veřejného subjektivního práva je tak předpokladem tohoto soudního přezkumu.

Změn v rámci právní úpravy správního soudnictví bylo několik, avšak vzhledem k tématu mé diplomové práce bych se zaměřila především na aktivní žalobní legitimaci a problematiku s ní spojenou. Při pohledu na právní úpravu s. ř. s., jaká je dnes, je zřejmé, že došlo k rozšíření aktivní žalobní legitimace. Přezkum rozhodnutí již nestojí pouze na tvrzené nezákonnosti takového rozhodnutí, nýbrž je možné přezkoumávat je i z hlediska nicotnosti, případně v omezeném rozsahu také ve vztahu k věcné nesprávnosti týkající se správního trestání. Aktivně legitimované subjekty k podání správní žaloby lze rozdělit do tří kategorií. První je obecná aktivní žalobní legitimace, která v sobě zahrnuje dva odlišné typy žalobců a je upravena v § 65 s. ř. s. Dále je v § 66 s. ř. s. upravena tzv. zvláštní žalobní legitimace, kdy subjekty žalobu podávají ve veřejném zájmu. A poslední kategorií je aktivní žalobní legitimace ve věcech samosprávy dle § 67 s. ř. s.

Závěrem této kapitoly je tedy odpověď na výzkumnou otázku výše položenou, a to: „*Jak se změnila právní úprava aktivní žalobní legitimace k podání správní žaloby od roku 1867 do současnosti?*“ Od roku 1867 až po současnost došlo k mnohým změnám v právní úpravě správního soudnictví, což s sebou přineslo samozřejmě i změny týkající se samotné aktivní žalobní legitimace. Například zvláštní žalobní legitimace, která slouží k ochraně veřejného zájmu, a její explicitní právní úprava je výdobytkem až současné právní úpravy, ale i obecná aktivní žalobní legitimace prošla výraznou změnou. Lze tedy uzavřít, že aktivní žalobní legitimace je nyní poměrně široká oproti právním úpravám předchozích let, zahrnuje mnohem více subjektů, a i přezkum rozhodnutí je širší než v předchozích letech.

⁴⁴ MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 5. listopadu 2019 [cit. 8. února 2021]. Dostupné na: <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

⁴⁵ KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční vyluky ve správním soudnictví*. Praha: Leges, 2015, s. 57.

⁴⁶ KÜCHLEROVÁ, Martina. *Rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční vyluka v soudním řádu správním*. Praha: Leges, 2018, s. 54-55.

2 Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

2.1 Vymezení žaloby proti rozhodnutí správního orgánu jako institutu správního soudnictví

Pro správné pochopení problematiky aktivní žalobní legitimace k podání správní žaloby shledávám podstatné vymezit především žalobu proti rozhodnutí správního orgánu jako takovou. V této kapitole se proto pokusím o vymezení základní problematiky žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, stěžejních principů a základních prvků, které jsou klíčové pro náležitý vhled do problematiky tohoto typu žaloby, potažmo správního soudnictví jako takového, ale především pro téma mé diplomové práce, kterým je aktivní žalobní legitimace.

Správní soudnictví je chápáno a definováno různými autory odlišně. Dle mého názoru lze shrnout, že jde o činnost soudů, která je činností kontrolní, jejímž předmětem jsou záležitosti zejména v oblasti správního práva, ale též práva finančního, práva životního prostředí, práva sociálního zabezpečení a některých dalších odvětví práva veřejného. Hlavním cílem je právní kontrola ve vztahu k individuálnímu aktu vydaného správním orgánem. Přezkum provádějí soudy složené ze soudců, kteří jsou osobně i funkčně nezávislí, na základě generální klauzule ve formalizovaném řízení, které musí vykazovat odlišnosti od civilního soudnictví. Prim v této oblasti hraje právě žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, která je v současnosti upravena v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a to konkrétně v ustanovení § 65 a násl. s. ř. s.⁴⁷

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu představuje konkrétní žalobní typ správního soudnictví. Jak z hlediska historického, což vyplývá z předchozí kapitoly této práce, tak z hlediska současné právní úpravy je naprosto klíčovým a nejvýznamnějším žalobním typem soudního řízení správního. Její význam zdůrazňuje i NSS, který v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98⁴⁸ vyjádřil vztah speciality této žaloby k žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a žalobě na ochranu před neoprávněným zásahem, pokynem nebo donucením.⁴⁹ Jak bylo naznačeno v úvodu této práce, správní žaloba představuje největší a nejdůležitější náplň nynější agendy správního soudnictví. Samotné soudní řízení na základě správní žaloby je řízením sporným a zahajuje se na návrh subjektu, jenž je aktivně žalobně legitimován. Zjednodušeně řečeno podáním žaloby žalobcem.

⁴⁷ Srov. SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Správní soudnictví České republiky a ve vybraných státech Evropy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 19-21.

⁴⁸ „Nečinnostní žaloba (§ 79 a násl. s. ř. s.) a zásahová žaloba (§ 82 a násl. s. ř. s.) hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne.“

⁴⁹ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 25.

Ustanovení § 65 a násl. s. ř. s. upravující správní žalobu musí být vnímáno i v kontextu s obecnými ustanoveními s. ř. s., tj. § 32-64 s. ř. s, která doplňují její uplatnění v praxi.⁵⁰ Bez povšimnutí nemohou zůstat ani úvodní ustanovení tohoto zákona, která vymezují podstatné náležitosti správního soudnictví, potažmo principy, na nichž správní soudnictví stojí.

Pravomoc soudů rozhodovat ve správním soudnictví o správní žalobě zavádí § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jež je realizací nejen vnitrostátního, ale též mezinárodně právního požadavku na následný soudní přezkum rozhodnutí veřejné správy.⁵¹ Tento požadavek potom explicitně zakotvuje a na ústavněprávní rovině naplňuje čl. 36 odst. 2 Listiny: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.*“, který zároveň zavádí tzv. generální přezkumnou klauzuli ve vztahu k přezkumu správních rozhodnutí. „*Ve správním soudnictví platí jako ústavní zásada princip „generální klauzule“, který znamená, že přezkoumatelná jsou všechna rozhodnutí, pokud to zákon výslovně nevylučuje. Soudní řád správní některé takové výluky procesního charakteru sám stanoví (např. rozhodnutí povahy pouze předběžné, rozhodnutí, kterými se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem), jiné výluky stanoví zvláštní zákony (tak např. jsou vyloučena z přezkoumání rozhodnutí o dobrovolných dávkách nemocenského pojištění). Důležité je uvědomit si, že tyto výluky představují pouze výjimky z principu obecného přezkumu.*“⁵² Je však třeba podotknout, že Listina v tomto ohledu zůstala u užšího vymezení přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy⁵³, jak byla pojata do 31. 12. 2002, tj. jen proti nezákonným rozhodnutím veřejné správy, jimiž byl někdo zkrácen na svých veřejných subjektivních právech.

Na zákonné úrovni je třeba hledat úpravu přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy kromě s. ř. s. i v části páté o. s. ř., neboť v ČR je přezkum rozhodnutí správních orgánů koncipován jako dvojkolejný. Právní úprava v o. s. ř. je koncipována jako ochrana soukromých subjektivních práv, o kterých bylo rozhodnuto správním orgánem. Tuto ochranu poskytuje tedy soudnictví civilní. Ochrana veřejných subjektivních práv je založena na právní úpravě obsažené

⁵⁰ Srov. MIKULE, Vladimír. Žaloba proti rozhodnutí správní orgánu. In VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: Aspi Publishing, 2003, s. 73.

⁵¹ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 37-38.

⁵² NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu* [online]. nssoud.cz, 7. listopadu 2019 [cit. 15. února 2021]. Dostupné na: <<http://www.nssoud.cz/zaloba-proti-rozhodnuti-spravniho-organu/art/489?menu=309>>

⁵³ V současné době je možnost přezkumu širší. Kromě nezákonnosti správní soudy přezkoumávají rozhodnutí i z hlediska nicotnosti. V omezeném rozsahu i co do věcné nesprávnosti, a to pouze ve vztahu ke správnímu trestání. Případně může soud přezkoumat i námitky vad rozhodnutí vymezených v § 76 s. ř. s.

v s. ř. s., kdy tato úprava je konkretizací úpravy správního soudnictví na úrovni ústavněprávní v čl. 36 odst. 2 Listiny.⁵⁴

Explicitní vymezení pravomoci správních soudů ve správním soudnictví v § 4 s. ř. s. je zapotřebí chápat v souvislosti s § 2 s. ř. s., neboť ten nám definuje účel správního soudnictví a na zákonné úrovni vymezuje poskytování ochrany veřejným subjektivním právům: „*Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.*“

Subjektivní práva, která jsou chráněna v rámci správního soudnictví, jsou chápána jako „*práva osob, založená v právních normách (v objektivním právu), která se projevují jako oprávnění určitého subjektu, jako možnost chovat se právem předpokládaným způsobem, přičemž každá taková možnost zpravidla bývá determinována svým povinnostním doplňkem či rozměrem, charakterizovatelným jako nutnost chování se daného subjektu. Oprávnění jednoho subjektu často odpovídá povinnost jiného subjektu (přičemž podle nauky opak platit nemusí, tzn. že subjektivní povinnosti jednoho nemusí nutně odpovídat subjektivní oprávnění druhého).*“⁵⁵ Veřejná subjektivní práva jsou pak práva zaručená veřejnoprávními předpisy, z čehož je zřejmá též existenční návaznost subjektivního práva na právo objektivní.⁵⁶ Předpokladem soudního přezkumu ve správním soudnictví je tedy existence takového veřejného subjektivního práva žalobce a jeho dotčení napadeným úkonem.

Lze tedy shrnout, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je institutem správního soudnictví, která slouží k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických i právnických osob, které byly dotčeny napadeným úkonem, konkrétně rozhodnutím orgánu veřejné správy.

2.2 Základní zásady správního soudnictví a správní žaloby

Správní soudnictví a spolu s ním i správní žaloba, je založena na několika zásadních principech, které bych ráda alespoň stručně vymezila. Prvním je princip subsidiarity soudní ochrany, který je zakotven v § 5 s. ř. s.: „*Nestano-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.*“ Tento princip je ve vztahu ke správní žalobě konkretizován v § 68 písm. a) s. ř. s. Před podáním správní žaloby je tedy nutné nejprve

⁵⁴ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 31.

⁵⁵ Rozsudek NSS ze dne 27. dubna 2006, sp. zn. 4 Aps 3/2005.

⁵⁶ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 27.

vyčerpat opravné prostředky, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem. Zpravidla jím bude odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí. Tato podmínka se nevztahuje na opravné prostředky tzv. mimořádné. Pokud však žádný opravný prostředek proti rozhodnutí ve správním řízení není, pak lze napadnout přímo prvostupňové rozhodnutí správního orgánu. Správní žaloba podaná žalobcem, aniž by byla splněna podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků, bude pro její nepřipustnost odmítnuta⁵⁷.⁵⁸ NSS k této zásadě uvádí: „*Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.*“⁵⁹ Z této zásady rovněž plyne, že správní soudy zpravidla přezkoumávají v řízení o žalobě proti rozhodnutí až finální rozhodnutí správního orgánu, tzn. pravomocná rozhodnutí.⁶⁰

Z ustanovení § 5 kromě principu subsidiarity soudní ochrany vyplývá též zásada dispoziční. Tato zásada je projevem a provedením obecné zásady *vigilantibus iura scripta sunt* neboli bdělým náleží práva. Spočívá v tom, že řízení před správními soudy, a to i ve vztahu k řízení o správní žalobě, je zahájeno výlučně na návrh.⁶¹ „*Základní podmínkou řízení před soudem ve správním soudnictví je existence návrhu nebo žaloby, v případě soudního přezkumu zákonnosti správního rozhodnutí je to existence žaloby proti tomuto rozhodnutí směřující (...)*“.⁶²

Posledním principem, který bych na tomto místě ráda zmínila je princip kasační, který je základním principem uplatňovaným při rozhodování správními soudy na našem území. Kasační charakter správního soudnictví je typický tím, že oproti rozhodování soudů civilních, které rozhodují o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech soukromého práva podle části páté o. s. ř., správní soudy správní žalobou napadená rozhodnutí modifikovat nemohou.⁶³ Správní soudy mohou rozhodnutí pouze zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k novému projednání, případně zamítnout žalobu, pokud ji shledají nedůvodnou.

Správní soudnictví stojí právě na těchto třech základních zásadách, které řízení před správními soudy formují. Z těchto základních zásad existují určité výjimky, avšak pro účely mé práce postačí výše uvedený nástin zásad a jejich vymezení.

⁵⁷ § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s.

⁵⁸ Srov. BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 5 [cit. 21. března 2021]. Dostupné na beck-online.cz.

⁵⁹ Rozsudek NSS ze dne 2. května 2005, sp. zn. 2 Afs 98/2004.

⁶⁰ Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. října 2018, č. j. 7 As 192/2017-35.

⁶¹ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 44-45.

⁶² Rozsudek NSS ze dne 15. září 2004, sp. zn. 2 Ads 11/2004.

⁶³ Srov. BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 78 [cit. 21. března 2021]. Dostupné na beck-online.cz.

2.3 Pojem správní orgán dle s. ř. s.

Soudní řád správní zavedl v § 4 odst. 1 písm. a) legislativní zkratku pro pojem správní orgán: „*Soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“)*“. Lze říct, že správní orgán tvoří spolu s veřejnými subjektivními právy a rozhodnutím stěžejní pojmy v s. ř. s. Proto ani v této práci nesmí vymezení těchto pojmů chybět, neboť s nimi budu i nadále pracovat a pochopení jejich významu shledávám klíčové. Veřejná subjektivní práva již byla výše vymezena, a proto nyní přistoupím k vymezení pojmu správní orgán.

NSS k definici správního orgánu v § 4 odst. 1 a) s. ř. s. uvedl, že: „*Zákonná definice obsahuje tři prvky. Za první, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.*“⁶⁴ Z uvedeného je patrné, že správním orgánem může být velké množství subjektů. Stát přenáší výkon veřejné správy na celou řadu orgánů či osob. Jde zejména o orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků, tj. obce a kraje, ale též další veřejnoprávní korporace jako jsou profesní komory, univerzity apod., popřípadě určité právnické osoby soukromého práva či osoby fyzické.⁶⁵

Orgány moci výkonné představují prezident republiky (čl. 54 odst. 1 Ústavy), vláda (čl. 67 odst. 1 Ústavy), ministerstva a jiné správní úřady (čl. 79 odst. 1 Ústavy) a též státní zastupitelství (čl. 80 odst. 1 Ústavy). Jinými správními úřady se pak rozumí jiné ústřední správní úřady s celostátní působností řízené vládou. Příkladem lze uvést Český statistický úřad, Úřad průmyslového vlastnictví či Národní bezpečnostní úřad. Dále mezi jiné správní úřady spadají úřady podřízené jednotlivým ministerstvům, např. Úřad práce České republiky podřízený Ministerstvu práce a sociálních věcí či Česká obchodní inspekce podřízená Ministerstvu průmyslu a obchodu. V neposlední řadě jsou jinými správními úřady též územní správní úřady, kdy jako příklad lze uvést krajské hygienické stanice či katastrální úřady,

⁶⁴ Rozsudek NSS ze dne 21. května 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197.

⁶⁵ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 4 [cit. 21. března 2021]. Dostupné na beck-online.cz.

ale i tzv. nezávislé správní úřady jako je Úřad pro ochranu osobních údajů či Rada pro rozhlasové a televizní vysílání.⁶⁶

Orgány územních samosprávných celků je třeba rozlišovat na orgány obcí, jako základních územních samosprávných celků, a orgány krajů, jako vyšších územních samosprávných celků. Orgány obce jsou zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce, ale za určitých podmínek to může být též komise či obecní policie. Orgány kraje jsou zastupitelstvo kraje, rada kraje, hejtman, krajský úřad a též zvláštní orgány kraje.⁶⁷

Jak bylo naznačeno výše, rozhodnutí mohou za stanovených podmínek vydávat i fyzické a právnické osoby, kterým byla svěřena pravomoc k výkonu působnosti v oblasti veřejné správy. Správním orgánem by mohla být např. fyzická osoba ustanovená do lesní stráže při ukládání pokut za přestupky příkazem na místě.⁶⁸

Vždy však bude zapotřebí zkoumat, zda daný správní orgán, jež vydal rozhodnutí, které má být podrobeno přezkumu ve správním soudnictví, splňuje další dva definiční znaky, které byly vymezeny judikaturou, tj. zda bylo danému orgánu svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob a zda bylo rozhodováno v oblasti vrchnostenské veřejné správy.

Podle mého názoru je a nadále i bude na rozhodovací praxi soudů, aby vymezila, které konkrétní subjekty se za správní orgány považují, potažmo které nikoli, což se bude odvíjet též od skutkových a právních okolností daného konkrétního případu.

2.4 Pojem rozhodnutí dle s. ř. s.

Posledním z ústředních pojmů, které formují správní žalobu a mají úzkou souvislost s aktivní žalobní legitimací k jejímu podání, je rozhodnutí správního orgánu. Právní nauka vymezuje pojem rozhodnutí pomocí pojmových znaků, kdy rozhodnutí chápe jako výsledek jednání vykonavatele vrchnostenské veřejné správy. Jde o vrchnostenský akt vydaný správním orgánem. Je jednostranným autoritativním výrokem o právech a povinnostech adresátů správního rozhodnutí, kdy je důležité, aby v něm byli konkrétně vymezeni adresáti a věci, vůči kterým směřuje. Takové rozhodnutí je pak právně závazné pro své adresáty.⁶⁹

⁶⁶ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 21-22.

⁶⁷ Srov. Tamtéž, s. 22.

⁶⁸ Srov. Tamtéž, s. 22.

⁶⁹ KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční vyluky ve správním soudnictví*. Praha: Leges, 2015, s. 60.

Zákon tento pojem vymezuje jako „úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti“.⁷⁰ Toto zákonné vymezení však nelze vnímat odděleně od kontextu celého s. ř. s., naopak je zapotřebí chápat je ve spojení s § 4 odst. 1 písm. a), potažmo § 2 s. ř. s. To znamená, že za rozhodnutí je možné považovat takový úkon, jež byl vydán v oblasti veřejné správy správním orgánem, přičemž je potřeba, aby se týkal veřejných subjektivních práv a povinností fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Z výše uvedené dikce zákona je též zřejmé, že zákonodárce zahrnul do pojmu rozhodnutí obě jeho formy – konstitutivní (založení, změna či zrušení práv a povinností) i deklaratorní (závazné určení práv nebo povinností) rozhodnutí.⁷¹

„Pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Námitky, že rozhodnutí nemělo příslušnou formu a nebylo vydáno v žádném řízení, je nutno odmítnout již proto, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu.“⁷² Rozhodnutím dle s. ř. s. tak nejsou pouze rozhodnutí vydaná podle s. ř., nýbrž jsou jím i jiné úkony správních orgánů, které splňují definiční znaky rozhodnutí dle § 65 odst. 1 ve spojení s § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.⁷³ Pro přezkum rozhodnutí ve správním soudnictví není tedy podstatné, jak je takový úkon správního orgánu označen, pokud vůbec. Dle ustálené judikatury správních soudů i Ústavního soudu je pojem „rozhodnutí“ technickým označením, kdy se na něj musí nahlížet vždy z hlediska obsahu, přičemž jeho forma nehraje roli. NSS ve svém rozsudku ze dne 24. května 2006, sp. zn. 1 Afs 147/2005 říká, že: „Nevadí, že správní orgán, popřípadě vyřídil věc toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Stejně tak může být akt podroben soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně vůbec neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou. (...) Není tedy podstatné, jak je příslušné rozhodnutí označeno (rozhodnutí, usnesení, rozsudek, jmenování, výměr, příkaz atd.), nýbrž skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele, tj. tímto rozhodnutím došlo ke vzniku, změně nebo zániku

⁷⁰ § 65 odst. 1 s. ř. s.

⁷¹ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář* [online]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. § 65 [cit. 21. března 2021]. Dostupné na aspi.cz.

⁷² Rozsudek NSS ze dne 24. května 2006, sp. zn. 1 Afs 147/2005.

⁷³ VEDRAL, Josef. *K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním*. Správní právo, 2012, č. 1-2, s. 1-3.

oprávnění a povinností fyzické nebo právnické osoby.“ Je však třeba podotknout, že v právním řádu existují i úkony správních orgánů, které jsou označeny jako „rozhodnutí“, ale z materiálního hlediska rozhodnutími podle soudního řádu správního nejsou, ani se nevydávají ve správním řízení. Naopak existují i úkony označené jako osvědčení či závazné stanovisko apod., byť z materiálního hlediska se bude jednat o rozhodnutí.⁷⁴

NSS dále uvádí, že: „*Formální definiční znaky (správního) rozhodnutí definice "rozhodnutí" ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé s. ř. s., která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný).*“⁷⁵ K tomu se pak vyjadřuje i Vedral: „*i rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. by mělo být výsledkem nějakého správního řízení v širším smyslu*“.⁷⁶ Není tak nezbytné, aby šlo o výsledek správního řízení ve smyslu s. ř., bude dostačující, pokud půjde o alespoň minimálním způsobem formalizovaný postup. Pokud by totiž byl určitý akt čistě bezformální, nespojen s žádným, byť nejobecnějším procesem, jenž by nebyl nijak formalizován ve své výsledné podobě, pak se nemůže jednat o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž by šlo o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.⁷⁷ Z daného lze uzavřít, že rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba chápat v materiálně formálním pojetí.

NSS v rámci své rozhodovací praxe poskytl široký vhled do problematiky úkonů správních orgánů. Je proto možné uvést některé úkony, které se za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. považují. Rozhodnutím dle s. ř. s. bylo shledáno například rozhodnutí o nepřijetí dítěte do školky podle § 34 školského zákona⁷⁸, rozhodnutí povinného subjektu, kterým povinný subjekt po předchozím zrušovací rozhodnutí odvolacího orgánu znovu odmítl požadovanou informaci žadateli poskytnout (§ 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím)⁷⁹ nebo okolnosti vyhlášení výběrového řízení na jmenování státního zástupce a jeho následné zrušení⁸⁰.⁸¹ Na rozhodnutí, která naopak nespádají pod soudní ochranu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.,

⁷⁴ VEDRAL, Josef. *K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním*. Správní právo, 2012, č. 1-2, s. 11.

⁷⁵ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

⁷⁶ VEDRAL, Josef. *K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním*. Správní právo, 2012, č. 1-2, s. 3.

⁷⁷ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář* [online]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. § 65 [cit. 21. března 2021]. Dostupné na aspi.cz.

⁷⁸ Rozsudek NSS ze dne 2. května 2012, č. j. 1 As 35/2012-40.

⁷⁹ Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. října 2018, č. j. 7 As 192/2017-35.

⁸⁰ Rozsudek NSS ze dne 20. prosince 2018, č. j. 6 As 199/2018-71.

⁸¹ ADAMEC, Martin a kol. *Soudní řád správní: kritická analýza*. Praha: Auditorium, 2019, s. 17-18.

ačkoli naplňují znaky rozhodnutí správního orgánu, je třeba nahlížet optikou ustanovení § 70 s. ř. s., který upravuje tzv. *kompetenční výluky*. Vzhledem k rozsáhlosti problematiky kompetenčních výluk se jimi v rámci mé práce věnovat nebudu, neboť by to vydalo na samostatnou práci.⁸² Proto na tomto místě uvedu alespoň příklady z judikatury, kdy NSS shledal, že nejde o rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Jako rozhodnutí, které je vyloučeno dle § 70 písm. a) s. ř. s. shledal NSS vyrozumění o převedení přeplatku podle § 154 odst. 5 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu.⁸³ Rozhodnutím předběžné povahy dle § 70 písm. b) s. ř. s., které je vyloučeno ze soudního přezkumu, je například rozhodnutí o zajištění lihovin a tabákových výrobků podle § 134 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.⁸⁴ Jako příklad kompetenční výluky dle § 70 písm. c) s. ř. s. lze uvést rozhodnutí správního orgánu o námitkách podjatosti.⁸⁵ „Rozhodnutí lékaře o ukončení dočasné pracovní neschopnosti podle § 7 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 31/1993 Sb., o posuzování dočasné pracovní neschopnosti pro účely sociálního zabezpečení, závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osoby, a protože samo o sobě neznamena právní překážku výkonu povolání, je vyloučeno ze soudního přezkumu podle ustanovení § 70 písm. d) soudního řádu správního.“⁸⁶ Rozhodnutí o odebrání znaleckého osvědčení policistovi, je příkladem kompetenční výluky v § 70 písm. e) s. ř. s., neboť v jeho důsledku nezaniká služební poměr.⁸⁷ Poslední kompetenční výluka je některými autory chápána jako nadbytečná, neboť vyloučení některých rozhodnutí ze soudního přezkumu zvláštním právním předpisem je zakotveno i v § 68 písm. e) s. ř. s.⁸⁸ Jako příklad lze uvést výluku kázeňských trestů ze soudního přezkumu podle § 76 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů.⁸⁹

Závěrem druhé kapitoly této práce je třeba podotknout, že pojmy veřejná subjektivní práva, rozhodnutí a správní orgán úzce souvisejí s aktivní žalobní legitimací k podání správní žaloby. Dle mého názoru jsou tyto pojmy klíčové pro pochopení samotné procesní legitimace tak, jak je zákonem vymezena, a proto jsou klíčové i pro tuto práci.

⁸² K tématu kompetenčních výluk lze doporučit publikaci vedoucí mé diplomové práce – KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční výluky ve správním soudnictví*. Praha: Leges, 2015, 128 s.

⁸³ Rozsudek NSS ze dne 31. srpna 2017, č. j. 4 Afs 119/2017-106.

⁸⁴ Rozsudek NSS ze dne 29. března 2006, č. j. 2 Afs 183/2005-64.

⁸⁵ Rozsudek NSS ze dne 22. října 2020, č. j. 8 As 32/2020-38.

⁸⁶ Rozsudek NSS ze dne 7. října 2004, č. j. 2 As 16/2004-44.

⁸⁷ Rozsudek NSS ze dne 5. dubna 2018, č. j. 7 As 411/2017-60.

⁸⁸ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář* [online]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. § 70 [cit. 21. března 2021]. Dostupné na aspi.cz.

⁸⁹ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. října 2006, č. j. 10 Ca 10/2005-39.

3 Aktivní žalobní legitimace k podání správní žaloby dle s. ř. s.

Žalobní legitimace neboli žalobní oprávnění je jedním z klíčových institutů správní žaloby dle s. ř. s. Jedná se o právo na přístup k soudu. Takové právo je zpravidla podmíněno splněním určitých předpokladů (podmínek) stanovených právním předpisem. Přívlastek aktivní znamená, že se jedná o žalobní oprávnění subjektu, který bude mít v následujícím řízení postavení navrhovatele (žalobce).

Aktivní žalobní legitimace bývá někdy nesprávně zaměňována s institutem aktivní věcné legitimace. K rozlišení těchto dvou institutů se vyjádřil rozšířený senát NSS: „*Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Přípustný je ten návrh, který obsahuje zákonem stanovená (tedy mj. myslitelná a logicky konsekventní tvrzení), není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je však naopak zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu – to se však již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti.*“⁹⁰ Bližší vymezení pak poskytl NSS, když řekl, že: „*procesně je tedy k podání žaloby legitimován ten, kdo má způsobilost být účastníkem řízení a tvrdí, že došlo ke zkrácení jeho práv. Jinými slovy, dle § 65 s. ř. s. (tj. u řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu) se procesní legitimace zakládá na tvrzení o tom, že došlo ke zkrácení práv žalobce; závěr o tom, zda skutečně byl či nebyl zkrácen, učiní následně soud jako závěr o věcné legitimaci, jež je určující pro úspěšnost či neúspěšnost žaloby.*“⁹¹ Z uvedených rozhodnutí NSS lze tedy učinit závěr, že aktivní žalobní legitimace je předpokladem pro vstup účastníka do řízení, kdežto aktivní věcná legitimace předurčuje výsledek řízení.⁹² Rozdíl mezi oběma instituty je potom i v následku, který plyne z nedostatku aktivní žalobní legitimace nebo aktivní věcné legitimace. Pokud podá žalobu subjekt, jenž aktivně žalobně legitimován není, pak bude taková žaloba odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., pro zjevnou neoprávněnost takové osoby k podání správní žaloby. V případě nedostatku věcné legitimace je následkem zamítnutí žaloby jako nedůvodné dle § 78 odst. 7 s. ř. s., kdy již jde o rozhodnutí ve věci samé.

Soudní řád správní u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu vymezuje aktivní žalobní legitimaci v ustanovení § 65, kde se jedná o tzv. obecnou aktivní žalobní legitimaci. Toto ustanovení v sobě obsahuje dva rozdílné aktivně legitimované subjekty. Dále tzv. zvláštní aktivní žalobní legitimace v ustanovení § 66 s. ř. s., který obsahuje čtyři typy žalobců.

⁹⁰ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. července 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

⁹¹ Rozsudek NSS ze dne 11. března 2008, č. j. 8 As 46/2007-98.

⁹² Srov. KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář* [online]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. § 65 [cit. 21. března 2021]. Dostupné na aspi.cz.

A v neposlední řadě ustanovení § 67 s. ř. s., které upravuje žalobní legitimaci ve věcech samosprávy. I v tomto ustanovení jsou rozlišeny dva aktivně legitimované subjekty. Subjekty vymezené v § 66 a § 67 jsou ve vztahu speciality k obecné aktivní žalobní legitimaci dle § 65 s. ř. s, což plyne jak ze skutečnosti, že jsou ustanovení rozdělena do samostatných paragrafů, ale též z podmínek, které jsou v nich stanoveny.⁹³

Již z výše uvedeného je zřejmé, že aktivní žalobní legitimace k podání správní žaloby je pojata poměrně široce. Jak je patrné z první kapitoly této práce, došlo v této problematice ke značnému posunu v právní úpravě, neboť v minulosti byla úprava aktivní žalobní legitimace pojata v užším měřítku než dnes. Většina autorů shledává tento posun, jako posun k lepšímu, neboť poskytuje ochranu širšímu okruhu subjektů, s čím mohu jen souhlasit.

Cílem této kapitoly bude především nalezení odpovědí na tyto výzkumné otázky: *„Je stávající koncepce a rozsah aktivní žalobní legitimace opodstatněná a vhodně nastavená?“* V rámci analýzy zvláštní žalobní legitimace, bych si ráda zodpověděla tyto otázky: *„Jaký je důvod rozdílné podmínky u veřejného zájmu v žalobní legitimaci k podání správní žaloby nejvyšším státním zástupcem a veřejným ochráncem práv?“* a *„Existuje subjekt, který lze podřadit pod ustanovení § 66 odst. 4 soudního řádu správního?“* V neposlední řadě se v této kapitole budu zabývat výzkumnou otázkou: *„V čem spočívá specifikum zvláštní žalobní legitimace v ustanovení § 66 a § 67 soudního řádu správního?“*

Domnívám se, že koncepce aktivní žalobní legitimace tak, jak je v současné době právně upravena, je vhodná a opodstatněná. Dává možnost velmi širokému okruhu subjektů podat žalobu, a tím pádem chránit svá veřejná subjektivní práva. Navíc široké pojetí žalobní legitimace plní svůj účel i ve vztahu k naplnění požadavku práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 2 Listiny: *„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.“*, resp. dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy: *„Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu*

⁹³ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 62-63.

považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.“

Nad rozdílem mezi žalobní legitimací danou nejvyššímu státnímu zástupci a veřejnému ochránci práv již přemýšlím dlouho, a proto jsem si tuto otázku v mé práci položila. Obávám se však, že konkrétní odpověď na ni v současné době nebude možná.

Ohledně otázky existence subjektu dle § 66 odst. 4 s. ř. s. jsem však o poznání optimističtější, a domnívám se, že takový subjekt jistě existuje. Poslední otázka v mé diplomové práci je zaměřena na specifika zvláštní žalobní legitimace, které ji odlišují od obecné žalobní legitimace. Zde se domnívám, že jich bude několik. Minimálně jsou zde specifické zákonné lhůty k podání žaloby, což vyplývá již ze samotného s. ř. s., konkrétně z § 72 odst. 1 a 2, kdy *„obecně žalobně legitimované subjekty“* dle § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. mohou žalobu podat: *„do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.“*⁹⁴ naproti tomu: *„žalobu podle § 66 odst. 1 až 3 může oprávněný žalobce podat do tří let od právní moci rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, a nenabývá-li rozhodnutí právní moci, od doručení rozhodnutí posledního účastníku, který proti němu mohl žalobu sám podat. Žalobu podle § 66 odst. 4 může oprávněný žalobce podat, dokud neuplynula lhůta pro podání žaloby všem účastníkům, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.“*⁹⁵

Zda se mé hypotézy potvrdí, či vyvrátí, bude předmětem zkoumání v následujícím textu práce.

3.1 Obecná aktivní žalobní legitimace

Aktivní žalobní legitimace v obecném pojetí je vymezena v ustanovení § 65 s. ř. s., které se člení na tři odstavce. Pro tuto práci jsou však stěžejní pouze první dva odstavce, neboť jen tyto stanovují podmínky pro žalobní legitimaci subjektů ve správním soudnictví.

3.1.1 Žalobní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní

⁹⁴ § 72 odst. 1 s. ř. s.

⁹⁵ § 72 odst. 2 s. ř. s.

*zákon jinak.*⁹⁶ je znění prvního odstavce výše zmiňovaného ustanovení. Toto ustanovení je naprosto klíčové pro úpravu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, ale i soudního řádu správního jako celku. Zejména pak jde o ustanovení významné pro pochopení fungování správního soudnictví, neboť zakotvuje základní pojmy, které byly vymezeny v předchozí kapitole a jsou využívány i pro další žalobní typy v s. ř. s.⁹⁷

Správní žalobu může podat tedy každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení rozhodnutím správního orgánu.⁹⁸ Slovo „každý“ je třeba chápat v návaznosti na § 2 s. ř. s., z něhož plyne, že žalobcem mohou být fyzické či právnické osoby, tedy osoby ve smyslu právním, které mají způsobilost mít práva a povinnosti, zpravidla to budou účastníci (předchozího) správního řízení.⁹⁹ V prvním odstavci § 65, na rozdíl od odstavce druhého, účastenství žalobce v předešlém správním řízení není nezbytně nutné proto, aby byl aktivně žalobně legitimován. Tato skutečnost je značným posunem od historické právní úpravy, kde právě účastenství žalobce bylo podmínkou pro vstup do řízení před správními soudy. Za právnickou osobou je v intencích § 65 s. ř. s. považován i stát (ČR). Tak tomu bude ale pouze v případě, že vystupuje jako účastník právních vztahů.¹⁰⁰ Stát tak může být aktivně žalobně legitimován dle § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud není v daném právním vztahu v postavení vykonavatele veřejné moci.¹⁰¹

Žalobcem může být však jen ten, jehož se rozhodnutí přímo dotýká, není možné, aby se dovolával práv cizích. Dle tohoto ustanovení jsou žalobně legitimovány vždy dotčené osoby, tj. účastníci neopomenutelní dle § 27 odst. 1 s. ř., ale též další dotčené osoby dle § 27 odst. 2 s. ř.¹⁰²

Je třeba také vyzdvihnout, že pojetí ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., tak jak v současné právní úpravě, zajišťuje uplatnění generální přezkumné klauzule. Právě takové vymezení zajišťuje úplné naplnění požadavků Listiny a Úmluvy. Aktivní žalobní legitimace musí být totiž založena již samotným tvrzením zkrácení na svých právech a nelze ji odvíjet až od toho, zda někdo opravdu na právech zkrácen byl či nikoli.¹⁰³

Důležité pro aktivní žalobní legitimaci je tedy především tvrzení, že byl daný subjekt zkrácen na svých (subjektivních) právech *přímo* nebo *v důsledku porušení svých (subjektivních)*

⁹⁶ § 65 odst. 1 s. ř. s.

⁹⁷ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 489.

⁹⁸ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 555.

⁹⁹ VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: 2004, s. 147-157.

¹⁰⁰ § 6 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

¹⁰¹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. února 2020, č. j. 8 Afs 128/2018-46.

¹⁰² BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů*. 2. vydání Praha: Linde Praha, 2006, s. 98-99.

¹⁰³ Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu, Poslanecká sněmovna ČR, 2001, tisk 1080.

práv v předcházejícím řízení rozhodnutím správního orgánu. Práva, na nichž byl žalobce zkrácen, mohou být jak hmotněprávní, tak procesněprávní povahy. Zásadní je přitom ono tvrzené zkrácení na právech, neboť není možné upozorňovat na vady rozhodnutí, aniž by žalobce tvrdil porušení svých práv. Nepostačí ani tvrzení, že napadené rozhodnutí porušuje práva jiných osob než žalobce. „Žádný žalobce se nemůže dále dovolávat přezkoumání správního rozhodnutí, pokud by tvrdil, že rozhodnutí je v rozporu se zákonem (objektivním právem), aniž by se dotýkalo subjektivních práv žalobce nebo se nedotklo práv žádného subjektu.“¹⁰⁴ NSS pak vyslovil názor, že dané zkrácení na právech je nutno chápat v širší rovině, jakožto negativní zásah do právní sféry žalobce. Jednoznačně neudržitelná je dle NSS interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., jež omezuje přístup k soudu takovým způsobem, že striktně požaduje, aby v každém konkrétním případě bylo nalezeno porušení subjektivního hmotného práva, případně úkonu zakládajícího, měnícího, zrušujícího či závazně určujícího subjektivní hmotné právo. Velmi často jsou zde situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, i přesto však žádné právo nezakládá, nemění ani závazně neurčuje. Není možné ani podmiňovat žalobní legitimaci zkrácením na subjektivních hmotných právech v každém případě, neboť některá rozhodnutí se hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotknou, a navíc předmětem samotného soudního řízení není hmotné právo žalobce, nýbrž žalobcem uplatněný procesní nárok.¹⁰⁵ Je tedy zřejmé, že: „§ 65 odst. 1 s. ř. s nelze vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.“¹⁰⁶ Z daného lze usuzovat, že žalobní legitimace nemá být spjata s jasně specifikovaným veřejným subjektivním hmotným právem žalobce, nýbrž postačí tvrzený zásah do právní sféry žalobce.¹⁰⁷ „Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu

¹⁰⁴ PAZDERKA, Stanislav. *Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví*. Právní rozhledy. 2001, ročník 9, č. 10, s. 475-481.

¹⁰⁵ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. března 2005, č. j. 6 A 25/2002-42.

¹⁰⁶ Tamtéž.

¹⁰⁷ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 554.

do jeho právní sféry v žádném případě dojit nemohlo.“¹⁰⁸ Lze tak dovést vyvrátitelnou domněnku, že v pochybnostech, zda je subjekt aktivně žalobně legitimován - má se za to, že je.

Oproti právní úpravě před účinností s. ř. s. je nyní žalobní legitimace oproštěna od nutné vazby na účastenství v předchozím řízení, což bylo předním předmětem kritiky Ústavního soudu v jeho nálezu, kterým zrušil dřívější část pátou o. s. ř.: „*podmínění aktivní legitimace k podání správní žaloby předchozím účastenstvím ve správním řízení může v některých případech vést k situaci, kdy z žalobního práva - tedy z práva na přístup k soudu – jsou vyloučeny subjekty, o jejichž právech či povinnostech bylo evidentně jednáno, případně mohly být ve svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy dotčeny (a nelze vyloučit, že může jít o právo základní, např. o právo vlastnické). Dochází tedy k nerovnému postavení osob dotčených ve svých právech správním rozhodnutím. Takový stav je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny i s požadavky plynoucími z čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť není splněn požadavek, že každý, o jehož občanská práva nebo závazky jde, musí mít zaručeno právo na přístup k soudu.*“

Důvodem takto širokého pojetí aktivní žalobní legitimace (i nad rámec jazykového výkladu zákonného ustanovení) judikaturou soudů je zajisté poskytnutí co největší míry ochrany adresátům veřejné správy tak, aby byl naplněn především požadavek čl. 36 odst. 2 Listiny, ale též čl. 6 Úmluvy. Mám proto za to, že pojetí aktivní žalobní legitimace v této extenzivní podobě je vhodné a je opodstatněné už jen tím, že právě takový výklad § 65 odst. 1 s. ř. s. je ústavně konformní.

3.1.2 Žalobní legitimace dle § 65 odst. 2 s. ř. s.

Druhým odstavcem § 65 je aktivní žalobní legitimace založena na tvrzení žalobce, že byl účastníkem řízení před správním orgánem spolu s kumulativním tvrzením, že byl v daném řízení zkrácen na svých právech způsobem, který mohl mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí: „*Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.*“ Pojem rozhodnutí je zde třeba chápat v intencích § 65 odst. 1 (viz druhá kapitola). Zároveň jim nesvědčí žalobní legitimace dle prvního odstavce § 65. Tyto subjekty teorie (ale i praxe) označuje jako tzv. *zájemníky*. Takové osoby byly oprávněny být v daném řízení účastníky, ačkoli v daném řízení nemohlo třeba vůbec dojít

¹⁰⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. října 2008, č. j. 8 As 47/2005-86.

k zásahu jejich právní sféry. Většinou mají takové subjekty zájem na výsledku řízení, ale nelze nalézt žádné právo či povinnost dotčené daným řízením, které by bylo připisováno právě jim.¹⁰⁹

Rozhodné je pro žalobní legitimaci dle § 65 odst. 2 s. ř. s. právě to, že žalobce *měl být účastníkem* řízení dle dané procesní úpravy. Nevyžaduje se však, aby s takovou osobou bylo opravdu jako s účastníkem jednáno.¹¹⁰ Proto i opomenutý účastník má možnost domáhat se soudní ochrany dle tohoto ustanovení. *„Podle § 65 odst. 2 s. ř. s. je oprávněn podat žalobu i ten, s nímž správní orgán nejednal jako s účastníkem, ačkoli podle zákona účastníkem v daném správním řízení byl, a měl tak práva a povinnosti účastníka správního řízení, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Skutečnost, zda někdo byl účastníkem správního řízení, je třeba posuzovat materiálně, a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal.“*¹¹¹

Je tedy zřejmé, že legitimované osoby dle § 65 odst. 2 s. ř. s. zásadně nemohou být dotčeny v rámci svého hmotněprávního postavení, ale co do svých procesních práv a procesního postavení být dotčeny jistě můžou.¹¹² Zde je třeba podotknout, že procesním právem je třeba rozumět i řádné vypořádání se s námitkami stran hmotného práva správním orgánem ve svém rozhodnutí.¹¹³ Rozdílnost žalobní legitimace dle odstavce 1 a 2 tak lze spatřovat zejména v tom, že: *„podle odst. 1 může žalovat ten, jehož právní sféry se napadené rozhodnutí dotýká, zatímco podle odst. 2 je oprávněn podat žalobu ten, kdo ve své právní sféře není rozhodnutím dotčen a kdo v tomto řízení uplatňoval určitý zákonem chráněný zájem (např. na ochraně přírody a krajiny).“*¹¹⁴

Typicky svědčí aktivní žalobní legitimace dle odst. 2 spolkům (dříve tzv. občanská sdružení dle právní úpravy do 31. prosince 2013), jejichž hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny.¹¹⁵ Spolku však nesvědčí žalobní legitimace k uplatnění jakýchkoliv žalobních námitek, nýbrž pouze takových námitek, které se jeví relevantní z hlediska zájmů, které jsou daným spolkem hájeny.¹¹⁶ K této problematice se vyjádřil též NSS: *„Žalobce, kterým je občanské sdružení ve smyslu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy musí tvrdit zkrácení*

¹⁰⁹ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 507-508.

¹¹⁰ Tamtéž.

¹¹¹ Usnesení NSS ze dne 2. prosince 2003, sp. zn. 7 A 56/2002.

¹¹² POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 558.

¹¹³ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 507.

¹¹⁴ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 65 [cit. 21. března 2021]. Dostupné na beck-online.cz.

¹¹⁵ Srov. JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 508.

¹¹⁶ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář* [online]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, § 66 [cit. 21. března 2021]. Dostupné na aspi.cz.

na svých procesních právech v předchozím správním řízení; tvrzené zkrácení na právech musí být zároveň takového charakteru, že v jeho důsledku mohlo dojít k vydání nezákonného rozhodnutí. Aktivní žalobní legitimace občanských sdružení však není dána ve vztahu k jakýmkoli námitkám, ale pouze k námitkám relevantním z hlediska zájmů hájených daným občanským sdružením.¹¹⁷ Soud musí proto zvažovat jednak předmět činnosti daného spolku, ale také obsah zákona, na jehož základě se daná osoba stala účastníkem ve správním, potažmo následně i soudním řízení. Z uvedeného je tedy zřejmé, že např. spolku, jehož předmět činnosti je ochrana vod, nebude svědčit žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí, jenž se ochrany vod vůbec netýká.¹¹⁸ Zákony, o které tyto spolky opírají svoji účast ve správním řízení, jsou zvláštní zákony na ochranu životního prostředí, kdy typickým příkladem je § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny: „*Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení podle tohoto zákona, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení.*“

Aktivní žalobní legitimaci dle § 65 odst. 2 s. ř. s. přisoudil NSS¹¹⁹ za určitých podmínek též zástupci veřejnosti dle § 23 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „StZ“), když řekl, že: „*Zástupce veřejnosti je v souvislosti s vypořádáním jím uplatněné námitky proti územně plánovací dokumentaci aktivně legitimován pouze k podání žaloby proti rozhodnutí o těchto námitkách, namítající těžké procesní vady předcházející jeho vydání, potažmo nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí, a to dle § 65 odst. 2 s. ř. s.*“¹²⁰

Jinak je tomu však v případě postupu dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon EIA“). Zde je dána aktivní žalobní legitimace k podání správní žaloby tzv. dotčené veřejnosti, kterou se rozumí též „*právní osoba soukromého práva jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob.*“¹²¹ Dle § 7 odst. 9 a § 9d tohoto zákona: „*Dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 se může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného*

¹¹⁷ Rozsudek NSS ze dne 2. září 2009, č. j. 1 As 40/2009-25.

¹¹⁸ KÚHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář* [online]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. § 65 [cit. 21. března 2021]. Dostupné na aspi.cz.

¹¹⁹ Usnesení NSS ze dne 27. října 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24.

¹²⁰ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 559.

¹²¹ § 3 písm. i) bod 2, zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

ve zjišťovacím řízení, že záměr nebo jeho změna nebudou posuzovány podle tohoto zákona, a napadat hmotnou nebo procesní zákonnost tohoto rozhodnutí.“ V takovém případě tudíž nepoužijeme § 65 odst. 2 s. ř. s. Aktivní žalobní legitimace bude tzv. dotčené veřejnosti svědčit dle § 66 odst. 4 s. ř. s., jakožto jeden z případů zvláštní žalobní legitimace. V tomto případě konkrétně žalobní legitimace přiznána zvláštním zákonem. Praktickým rozdílem tak bude zejména možnost plnohodnotného přezkumu, tzn. bez ohledu na to, zda bylo porušeno hmotné či procesní právo.¹²²

K uvedenému je však třeba dodat, že nepostačí tvrzení žalobce o zkrácení na procesních (respektive v případě dotčené veřejnosti též na hmotných) právech. Je nutné, aby toto zkrácení bylo schopné způsobit nezákonnost rozhodnutí. K tomu srovnatelně NSS říká, že: „Žalobce tedy musí tvrdit, že jako účastník předchozího správního řízení – v němž pouze uplatňoval určitý zájem – byl zkrácen na svých procesních právech; toto zkrácení zároveň musí být takové intenzity, aby mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí, proti němuž žalobce brojí.“¹²³ Tímto tzv. kvalifikovaným procesním pochybením může být shledáno jednak v nepřiznání postavení účastníka řízení, ale zejména též v upření práva na řádné vypořádání uplatněných námitek¹²⁴, neboť: „procesní práva žalobce v sobě zahrnují i právo na to, aby se správní orgány s jejich námitkami i odvolacími důvody řádně vypořádaly; jinak by procesní právo účasti v řízení bylo zcela „holé“ a čistě formální, a bylo by tak okleštěno do té míry, že by se stalo vyprázdněným pojmem.“¹²⁵

Někdy může být sporné, zda je žaloba podána dle § 65 odst. 1 nebo 2 s. ř. s. Jako příklad lze uvést žadatele o stanovení výše a podmínek úhrady léčivých přípravků ze zdravotního pojištění podle § 39f odst. 2 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, na které bylo soudy nahlíženo jako na osoby žalobně legitimované dle § 65 odst. 2 s. ř. s., tedy tzv. zájemníky. Tento názor byl však argumentačně překonán právem EU, a tak se takoví žadatelé začali vnímat jako osoby aktivně žalobně legitimované dle § 65 odst. 1 s. ř. s.¹²⁶ Rozšířený senát NSS poté dovodil, že tyto osoby nemají jen práva soukromoprávní povahy, ale také významná práva veřejná.¹²⁷ Jiný příklad může být posouzení otázky aktivní žalobní legitimace vlastníků jednotek dle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „ObčZ“)

¹²² KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář* [online]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, § 66 [cit. 21. března 2021]. Dostupné na aspi.cz.

¹²³ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. března 2005, č. j. 6 A 25/2002-42.

¹²⁴ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 559.

¹²⁵ Rozsudek NSS ze dne 6. srpna 2009, č. j. 9 As 88/2008-301.

¹²⁶ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář* [online]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, § 66 [cit. 21. března 2021]. Dostupné na aspi.cz.

¹²⁷ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 9. prosince 2014, č. j. 4 Ads 35/2013-63.

ve věcech společných částí domu. I přes spornost o hmotných veřejných právech společenství, dovodil NSS, že společenství taková práva má: „*pod správu společných částí domu lze zahrnout vše, co bytovému domu slouží k uspokojení potřeb vlastníků jeho bytů, včetně dostatečně kvalitních podmínek pro bydlení; je proto třeba dovodit aktivní legitimaci společenství vlastníků jednotek k podání žaloby ve správním soudnictví (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), v níž se dovolává ochrany svých hmotných práv, byť by se tato hmotná práva dotýkala i právní sféry jednotlivých vlastníků bytových jednotek*“¹²⁸¹²⁹

Při hodnocení opodstatněnosti žalobní legitimace dle § 65 odst. 2 s. ř. s. lze vyjít z důvodové zprávy, která říká, že: „*bylo třeba zachovat žalobní legitimaci i těm, jimž zvláštní zákonodárství zakládá účast v řízení, aniž by v takovém řízení šlo o hmotněprávní subjektivní oprávnění toho, kdo je takto za účastníka povolán (jde např. o ochranu složek životního prostředí)*“.¹³⁰ I tyto subjekty mohou být rozhodnutím správního orgánu samozřejmě dotčeny na svých zejména procesních právech, jenž je nutno stále vnímat jako subjektivní práva v kontextu čl. 36 odst. 2 Listiny.

Dle mého názoru je žalobní legitimace tak, jak je vymezena v § 65 opodstatněná a vhodná, neboť naplňuje požadavek Listiny na právo každého, kdo tvrdí zkrácení na svých právech nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné správy, domáhat se přezkumu takového rozhodnutí.

3.2 Zvláštní aktivní žalobní legitimace

Již z názvu této podkapitoly je zřejmé, že s. ř. s. kromě tzv. obecné žalobní legitimace, o níž byla celá předchozí podkapitola této práce, upravuje také tzv. zvláštní žalobní legitimaci. Tato je zakotvena v ustanoveních § 66 a § 67 s. ř. s. V rámci této podkapitoly se budu zabývat vymezením této zvláštní aktivní žalobní legitimace jednotlivých subjektů, kterým ji přiznává zákonodárce. Dále se budu zabývat jejím smyslem a účelem, ale především se zaměřím na výzkumné otázky, které jsem si v úvodu třetí kapitoly této práce položila.

Ustanovení § 66 je sestaveno ze šesti odstavců, avšak jen čtyři z nich vymezují zvláštní žalobní legitimaci, která svědčí takovým subjektům, kteří nejsou účastníky správního řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo, ani se napadené rozhodnutí žádným způsobem nedotýká

¹²⁸ Rozsudek NSS ze dne 31. března 2014, čj. 4 As 149/2013-31.

¹²⁹ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář* [online]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. § 66 [cit. 21. března 2021]. Dostupné na aspi.cz.

¹³⁰ Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu, Poslanecká sněmovna ČR, 2001, tisk 1080.

jejich práv.¹³¹ Každý odstavec v sobě zakotvuje právo podat žalobu jinému subjektu. Je zde však jeden pojící prvek, který je vlastní všem subjektům, jenž mají zvláštní žalobní legitimaci, a tím je *veřejný zájem*.

Veřejný zájem je jedním z neurčitých právních pojmů, jenž je třeba nejprve interpretovat, abychom s ním mohli následně v praxi pracovat. „*Neurčité právní pojmy se pak zpravidla vyskytují především ve formě spojení několika slov, které charakterizuje značná nezřetelnost a mnohoznačnost. Neurčitý právní pojem tak odpovídá určité množině předmětů, podmínek či situací, a způsobuje tak jeho nejistý obsah. Leckdy výklad neurčitého právního pojmu zpřesňuje (sjednocuje) judikatura např. správních soudů.*“¹³² Veřejný zájem jakožto neurčitý pojem se snaží definovat jednak právní teorie, ale především judikatura soudů. Z definic právní teorie lze uvést definici Průchy, který říká, že veřejný zájem je: „*takový zájem, resp. zájmy, jenž by bylo možno označit za obecné či veřejné, resp. obecně prospěšné zájmy, jejichž nositeli jsou blíže neurčené, nicméně alespoň rámcově determinované okruhy či společenství osob jako tzv. veřejnost, popř. zájmy, u nichž jde o zájmy společnosti (celospolečenské zájmy).*“¹³³ Z této definice lze vypíchnout, že charakteristickým znakem veřejného zájmu je obecnost a obecná prospěšnost. Je třeba si však uvědomit, že: „*jde o pojem, který se svou povahou vymyká možnosti jakéhokoli zevšeobecnění, které by postihlo všechny myslitelné případy. Tento neurčitý právní pojem je proto vždy nutné vykládat v kontextu konkrétní projednávané věci.*“¹³⁴ a z tohoto důvodu: „*veřejný zájem musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého či kolektivního.*“¹³⁵¹³⁶

Ustanovení § 66 s. ř. s. obsahuje taxativní výčet subjektů, kteří jsou oprávněni podat žalobu k ochraně veřejného zájmu. Dle názoru Vičarové, fyzická osoba není bez dalšího oprávněna takovou žalobu podat a totéž platí i pro právnickou osobu.¹³⁷ Dodává však, že „*pokud by se jednalo o fyzickou či právnickou osobu, které bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, tedy dle dikce § 1 s. ř. s. by se jednalo o správní orgán, mohla by být dle mého názoru tato osoba aktivně*

¹³¹ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 66 [cit. 21. března 2021]. Dostupné na beck-online.cz.

¹³² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 151.

¹³³ PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: Doplněk, 2012, s. 55.

¹³⁴ Rozsudek NSS ze dne 8. února 2011, č. j. 1 Ao 7/2010-92.

¹³⁵ Rozsudek NSS ze dne 10. května 2013, č. j. 6 As 65/2012-161.

¹³⁶ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 49.

¹³⁷ Rozsudek NSS ze dne 28. prosince 2007, č. j. 8 As 24/2006-60.

žalobně legitimována dle § 66 odst. 1 s. ř. s. Muselo by však dojít ke kumulativnímu naplnění podmínky existence právního předpisu upravujícího řízení před správními orgány a zmocnění dané osoby v tomto právním předpise.¹³⁸ Zvláštní žalobní legitimace slouží zejména pro případy, kdy bylo vydáno nezákonné rozhodnutí správním orgánem, avšak aktivně legitimovaný subjekt k napadení daného rozhodnutí před soudem podle § 65 s. ř. s. nemá na zrušení rozhodnutí zájem. Příkladem takové situace je, že bylo vydáno nezákonné rozhodnutí, které je však ve prospěch jeho adresáta. Je jasné, že nezákonnosti takového rozhodnutí se jeho adresát domáhat nebude, a jiný aktivně legitimovaný subjekt není, tudíž by nezákonné rozhodnutí zůstalo v platnosti.

3.2.1 Žalobní legitimace správního orgánu

Žalobní legitimaci v odstavci prvním daného ustanovení zákonodárce přiznává správnímu orgánu, o němž tak stanoví zákony upravující řízení před správními orgány: „*Za podmínek určených zákony upravujícími řízení před správními orgány, může žalobu podat ten správní orgán, o němž to takový zákon stanoví.*“¹³⁹ Dané ustanovení je blanketní právní normou, jenž odkazuje na jinou právní úpravu. Současně jde zřejmě o obsolentní¹⁴⁰ právní normu, neboť: „*toto ustanovení patrně předjímalo možnost, že nový správní řád již nepřipustí, aby správní orgány rušily nebo měnily pravomocná rozhodnutí mimo odvolací řízení; to se však nestalo – srov. např. ust. § 94–99 s. ř. – a tak této možnosti zatím nelze využít.*“¹⁴¹ Správní orgány v soudním řízení správním mají tedy žalobní legitimaci omezenou zásadně na její pasivní formu dle § 69 s. ř. s. Vystupují tak v pozici žalovaného. V pozici žalobce správní orgán vystupovat dle obecné žalobní legitimace nemůže, protože by nebyl schopen tvrdit dotčení vlastní právní sféry nezákonným rozhodnutím či účastenství ve správním řízení. V případě, že by došlo k dotčení správního orgánu ve správním řízení, bylo by toto dotčení chápáno jako dotčení ČR, jenž jednala příslušnou organizační složkou, zpravidla v majetkoprávní oblasti. Žalobcem by pak byla příslušná organizační složka státu.¹⁴² Lze tedy uzavřít, že dané ustanovení je v současné době neaplikovatelné.

¹³⁸ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 63.

¹³⁹ § 66 odst. 1 s. ř. s.

¹⁴⁰ Neaplikovatelná právní norma, avšak stále platná.

¹⁴¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 383.

¹⁴² JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 523.

3.2.2 Žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce

Aktivní žalobní legitimaci zákonodárce přiznává dále nejvyššímu státnímu zástupci (dále také jen „NSZ“). Státní zastupitelství je v souladu s § 1 odst. 1 z. s. z. soustavou úřadů státu, které jsou určeny k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu tam, kde mu toto oprávnění svěřil zákon. Záměr ústavodárce zařadit státní zastupitelství mezi orgány moci výkonné je pak zřejmý z čl. 80 Ústavy¹⁴³, stejně jako jeho hlavní účel spočívající v zastupování veřejné žaloby v trestním řízení. Zároveň však Ústava uvádí, že státní zastupitelství vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon.¹⁴⁴ Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu je pak možné zařadit do působnosti státního zastupitelství, která je dána dle § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. Státní zastupitelství v tomto případě působí v jiném než trestním řízení, tj. v řízení upraveném zvláštním právním předpisem, v němž je účast státního zastupitelství připuštěna.¹⁴⁵ Tímto zvláštním zákonem je mimo jiné též s. ř. s. Díkce § 66 odst. 2 s. ř. s. zní: „Žalobu je oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem.“¹⁴⁶ Důvodová zpráva pak vysvětluje odůvodnění zákonodárce pro přiznání zvláštní žalobní legitimace NSZ tak, že mu byla svěřena: „k tomu, aby vlastním návrhem požadoval odstranění nezákonného rozhodnutí v delší lhůtě tam, kde pro to shledá zvlášť závažný veřejný zájem a jiný způsob nápravy není možný. Může tu jít o případy nepříliš 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.“¹⁴⁷ Důvodem, který vedl k přijetí zvláštní žalobní legitimace NSZ však byla skutečnost, že tím bylo vyhověno společenské potřebě, pocíťované po zrušení prokuratury s jejím tzv. všeobecným dozorem, neboť od roku 1994 byla ochrana právního řádu před jeho porušováním v něčí neprospěch v rukou správních orgánů. Jejich dohled nad rozhodováním nižších správních orgánů však byl shledán nedůsledným a ochrana právního řádu v tomto směru byla hodnocena jako nedostatečná.¹⁴⁸ Oprávnění NSZ podávat žaloby k ochraně veřejného zájmu je proto možné vnímat jako jeden z projevů kontroly státní správy.¹⁴⁹

¹⁴³ „Státní zastupitelství zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení; vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon.“

¹⁴⁴ GRIVNA, Tomáš a kol. *Oběti trestných činů. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 732-734.

¹⁴⁵ VESECKÁ, Renata. Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle soudního řádu správního. In NECKÁŘ, Jan a kol. (edts). *Dny práva – 2008: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s.1668-1677.

¹⁴⁶ § 66 odst. 2 s. ř. s.

¹⁴⁷ Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu, Poslanecká sněmovna ČR, 2001, tisk 1080.

¹⁴⁸ VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: 2004, s. 157-159.

¹⁴⁹ VESECKÁ, Renata. Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle soudního řádu správního. In NECKÁŘ, Jan a kol. (edts). *Dny práva – 2008: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s.1668-1677.

Pravomoc podat žalobu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. je dána pouze nejvyššímu státnímu zástupci jako jednotlivci. Neplatí tedy, že by mohl správní žalobu podat každý státní zástupce Nejvyššího státního zastupitelství nebo Nejvyšší státní zastupitelství jako celek, ačkoli není vyloučena možnost, aby nejvyšší státní zástupce příjem podnětů, případně zpracování žalob převedl na některý specializovaný odbor nebo žalobu podal z jeho pověření náměstek. Převést celou agendu by však bylo v rozporu se zákonem.¹⁵⁰ Toto omezení má za úkol snížit počet podávaných správních žalob, kdy oprávněním disponuje v celé soustavě státního zastupitelství jen nejvyšší funkcionář. Již tímto je zdůrazněna výjimečnost pravomoci NSZ, jenž by měla být využívána jen v krajních případech.¹⁵¹

Oblast, která se považuje za využitelnou z hlediska oprávnění NSZ podat žalobu ve veřejném zájmu, je zejména korupce ve veřejné správě. Je možné si jako příklad představit situaci, že bylo dosaženo nezákonného rozhodnutí správního orgánu úplatkem a již není možné jej odstranit. Pokud bylo takové rozhodnutí správního orgánu vydáno ve prospěch účastníka správního řízení pod vlivem korupce, bude zde zřejmě nejvyšším státním zástupcem shledán veřejný zájem, a tedy podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. Tímto způsobem je dáno jak občanům, tak pracovníkům státní správy na zřetel, že pravomocná rozhodnutí správních orgánů, která byla ovlivněna korupčním jednáním, nejsou nezměnitelná. Využití oprávnění NSZ bude možné i v případě, kdy je z rozhodnutí správního orgánu zřejmé, že jeho vydání je důsledkem korupce státního úředníka. Jelikož není podmínkou podání žaloby NSZ, aby byl takový úředník uznán vinným, lze ji podat již v průběhu trestního řízení, a dokonce i před jeho zahájením, pokud jsou zjevné skutečnosti, které prokazují korupci¹⁵²

Esenciální a společný znak, ale též podmínka zvláštní žalobní legitimace, tedy veřejný zájem, je v daném případě povýšen na jeho kvalifikovanější podobu – *závažný veřejný zájem*, kdy adjektivum *závažný* poukazuje na to, že veřejný zájem v daném případě musí vykazovat vyšší kvalitu, popřípadě intenzitu.¹⁵³ Posouzení existence veřejného zájmu pak přísluší právě NSZ, soud není oprávněn tuto otázku přezkoumávat. Nejvyšší státní zástupce nemá omezení

¹⁵⁰ KADEČKA, Stanislav. Žaloby k ochraně veřejného zájmu a jejich vztah k soudní ochraně subjektivních veřejných práv. In MASLEN, Michal. *Veřejná správa, právní stát a ochrana základních lidských práv a slobod. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Trnava, Kraków: Právnická fakulta Trnavskej univerzity, 2014, s. 123-133.

¹⁵¹ KOUDELKA, Zdeněk. *Správní žaloba ve veřejném zájmu*. Trestní právo [online], Praha: Wolters Kluwer ČR a. s., 2013, ročník 18, 7-8. [cit. 4. dubna 2021]. Dostupné na: <<https://core.ac.uk/download/pdf/51296872.pdf>>.

¹⁵² VESECKÁ: *Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce...*, s.1668-1677.

¹⁵³ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 53.

ani v tom smyslu, zda shledal závažný veřejný zájem ve prospěch či neprospěch konkrétního subjektu, neboť tak či tak je oprávněn žalobu podat.¹⁵⁴

Poznatky, jež NSZ využívá k podávání žalob jsou získávány vlastní činností Nejvyššího státního zastupitelství, k čemuž slouží prostředky dle z. s. z.¹⁵⁵. Zdrojem těchto poznatků může být samotné trestní řízení, které se v praxi ukázalo jako velmi přínosné. Spočívá ve vytěžování poznatků z výkonu trestní působnosti pro účely výkonu působnosti na úseku netrestním. Další podněty k podání žalob získává NSZ též od občanských sdružení, která se orientují na poskytování právní pomoci široké veřejnosti.¹⁵⁶ Na podkladě takto získaných podnětů pak NSZ zjišťuje, zda jsou naplněny podmínky pro žaloby k ochraně veřejného zájmu. „*Nejvíce jsou zastoupeny podněty z následujících oblastí rozhodovací činnosti správních orgánů: územní rozhodování, stavební řízení, celní řízení, rozhodování Úřadu pro hospodářskou soutěž, rozhodování z oblasti kultury, rozhodování kraje v přenesené působnosti o věcech dotýkajících se základních lidských práv, daňové řízení. Význam podnětů od třetích subjektů spočívá mimo jiné v tom, že Nejvyšší státní zastupitelství nemůže provádět prověrky u správních orgánů bez vztahu ke konkrétnímu případu.*“¹⁵⁷

Na základě odpovědi¹⁵⁸ Nejvyššího státního zastupitelství na podanou žádost o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím,¹⁵⁹ je možné konstatovat, že NSZ podal za období od 1. ledna 2003 do 5. března 2021 celkem 172 správních žalob dle § 66 odst. 2 s. ř. s. Z daného počtu bylo 88 žalobám vyhověno, 62 žalob bylo zamítnuto, 4 žaloby byly odmítnuty a v 16 případech došlo k zastavení řízení (zpětvzetí žaloby). Z uvedené odpovědi NSZ je také patrné, že každý rok bylo žalob podáno v řádech jednotek. Rok 2010, 2013 a 2019 byly výjimkou, kdy nápad činil několik desítek žalob. Konkrétně v roce 2010 to bylo 40 správních žalob, v roce 2013 celkem 18 správních žalob a v roce 2019 to bylo zatím nejvíce podaných správních žalob za rok – celkem 66. V roce 2010 bylo důvodem navýšení počtu podaných žalob zjištění existence většího počtu správních rozhodnutí, vydaných tímž orgánem, jimiž došlo k protiprávní nostrifikaci cizozemských vysokoškolských vzdělání.¹⁶⁰ V roce 2013 „*byla rozhodným faktorem mimořádná aktivita*

¹⁵⁴ VESECKÁ, Renata. Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle soudního řádu správního. In NECKÁŘ, Jan a kol. (eds). *Dny práva – 2008: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s.1668-1677.

¹⁵⁵ Vizte zejména část pátá z. s. z.

¹⁵⁶ VESECKÁ: *Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce...*, s.1668-1677.

¹⁵⁷ Tamtéž.

¹⁵⁸ Odpověď NSZ spolu s její přílohou tvoří přílohu této diplomové práce.

¹⁵⁹ Žádost byla podána zapsaným spolkem EDUCANOVA, z. s., IČ: 0644586, pod sp. zn. Inf/138/2021 dne 22. 1. 2021.

¹⁶⁰ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2010, s. 53.

*Energetického regulačního úřadu, který svoji vlastní nečinnost nahradil velkým množstvím podaných podnětů k přezkumu svých správních rozhodnutí z uplynulých tří roků.*¹⁶¹ V roce 2019 byl tento nárůst způsoben zejména aktivitou krajského státního zastupitelství v Praze, které zaslalo větší množství podnětů k přezkoumání postupu správního orgánu v přestupkovém řízení v dopravě. Dle názoru NSZ mělo být ve všech případech vedeno trestní řízení. Tato skupina případů tvořila 78 % celkové aktivity NSZ v oblasti činnosti dle § 66 odst. 2 s. ř. s.¹⁶² Je tedy patrné, že zvýšená aktivita NSZ byla dána vždy zásahem do určitého veřejného zájmu, který bylo zapotřebí chránit, přičemž vždy šlo o jednu konkrétní právní oblast a jeden a ten samý správní orgán. Nejběžnějšími oblastmi, v jejichž rámci NSZ v ostatních letech podával žaloby, byly zejména v oblasti vysokého školství, udělování licencí a oblasti stavebního práva.¹⁶³

Správní žaloby, jenž v průběhu let podal NSZ podle § 66 odst. 2 s. ř. s. tak lze z mého pohledu hodnotit kladně. Úspěšné žaloby, jak je patrné z výše uvedených čísel, převyšují ty neúspěšné. Vysoká úspěšnost žalob je tak dle mého názoru důkazem, že aktivní žalobní legitimace NSZ je opodstatněná a institut je využíván správně, není tedy nadužíván. K mému názoru se přiklání i bývalá nejvyšší státní zástupkyně JUDr. Renata Vesecká, Ph.D.: *„Institut zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zastupitelství je třeba vnímat jako přínosný, v praxi se nevyskytují zásadnější problémy s jeho aplikací. Naopak se ukazuje, že tento institut je užíván střídavě a přitom důvodně – tedy tam, kde k porušování závažného veřejného zájmu opravdu dochází. Podněty k podávání správních žalob získává státní zastupitelství od institucí státu a občanských sdružení, což evidentně svědčí o projevu důvěry sdělit státnímu zastupitelství poznatky o nezákonnostech, které se vyskytují při rozhodování o veřejných subjektivních právech před správními orgány.*¹⁶⁴

3.2.3 Žalobní legitimace veřejného ochránce práv

Novelou č. 303/2011 Sb., byl do § 66 s. ř. s. vložen odst. 3: *„Žalobu je oprávněn podat veřejný ochránce práv, jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem.*“, který zakotvil zvláštní žalobní legitimaci také Veřejnému ochránci práv (dále též „ombudsman“). *„Veřejný ochránce práv neboli ombudsman, působí podle zákona číslo 349/1999 Sb., veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, k ochraně osob před jednáním úřadu a dalších*

¹⁶¹ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2013, s. 40.

¹⁶² Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2019, s. 88.

¹⁶³ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 77.

¹⁶⁴ VESECKÁ: *Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce...*, s.1668-1677.

*institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.*¹⁶⁵ S účinností od 1. ledna 2012 tak ombudsman může podávat též správní žalobu ve veřejném zájmu. Do této doby mohl veřejný ochránce práv podle § 22 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., ve znění do 31. prosince 2011, navrhnout NSZ, aby podal žalobu ve veřejném zájmu. Tato pravomoc byla veřejným ochráncem práv využívána velmi sporadicky.¹⁶⁶

Přiznání žalobní legitimace veřejnému ochránci práv je většinou autorů považováno za pozitivní krok, který napravuje nedostatky dřívější právní úpravy, podle které nemohl žalobu podat ombudsman sám, ale jen skrze NSZ. Toto oprávnění tak umožňuje veřejnému ochránci práv efektivně a rychle reagovat na případné podněty a působit k ochraně práv občanů, aniž by musela jeho podání procházet filtrem nejvyššího státního zástupce.

V mnoha ohledech je jeho žalobní legitimace velmi podobná vymezení žalobní legitimace právě nejvyššího státního zástupce. Podněty k podání žaloby ombudsman získává zejména svou činností. Oblast jeho působení se zaměřuje rovněž na korupci ve veřejné správě, jako je tomu u NSZ (viz výše). Další možnou oblastí by mohla být ochrana životního prostředí.¹⁶⁷

Rozdíl zde spočívá v tom, že ombudsman musí *prokázat závažný veřejný zájem*, u NSZ postačí, když jej *shledá*. Žaloba podaná ombudsmanem by tak měla obsahovat nejen tvrzení závažného veřejného zájmu, ale i listiny či jiné důkazní prostředky, které závažný veřejný zájem budou prokazovat. Aktivní žalobní legitimace ombudsmana je tak podmíněna jednoznačným prokázáním závažného veřejného zájmu. Existence závažného veřejného zájmu však nemusí trvat po celou dobu řízení před správním soudem. Závažným veřejným zájmem ale nemůže být skutečnost, že žalobou napadené rozhodnutí je nezákonné. Bude tak na správním soudu, aby se zabýval otázkou dostatečného prokázání závažného veřejného zájmu ombudsmanem, k čemuž bude zpravidla zapotřebí provést dokazování.¹⁶⁸

¹⁶⁵PŘIDAL, Miroslav. Veřejný ochránce práv a jeho žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. In SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra. (eds). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 66.

¹⁶⁶ Srov. VÍCHA, Ondřej. K zvláštní žalobní legitimaci Veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu. In SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra. (eds). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 78-79.

¹⁶⁷ Tamtéž, s. 81-82.

¹⁶⁸ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 66 [cit. 21. března 2021]. Dostupné na beck-online.cz.

Ačkoli se může zdát, že by mohla být možnost podat správní žalobu v rukou ombudsmana efektivní, praxe ukazuje, že není. Ombudsman za více než osm let podal takové žaloby pouze tři, přičemž jedné bylo vyhověno a o dvou z nich doposud nebylo rozhodnuto.¹⁶⁹ V tomto směru by zřejmě mohlo pomoci, kdyby byla zrušena podmínka prokázání veřejného zájmu na podání této žaloby ombudsmanem. Ombudsman by tak ohledně podávání této žaloby měl stejnou pozici jako nejvyšší státní zástupce. V legislativním procesu se dokonce již v roce 2015 vyskytla novela, která zamýšlela předmětnou podmínku zrušit, ve 3. čtení v Poslanecké sněmovně však byla v roce 2016 vzata zpět.¹⁷⁰ Sama jsem si položila výzkumnou otázku, jaký je důvod rozdílného postavení nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv. Domnívám se, že legitimní důvod pro rozdílné pojetí aktivní žalobní legitimace a veřejného ochránce práv není, a proto by ke zefektivnění využitelnosti správní žaloby ombudsmanem pomohlo postavit jej s NSZ na stejnou úroveň, tudíž i pro něj zmírnit podmínku závažného veřejného zájmu jen na jeho shledání, nikoli prokázání.

Vymezení žalobní legitimace dle § 66 odst. 3 by však mohlo představovat určitý odraz zrušeného ustanovení § 22 odst. 3 z. v. o. p., podle něhož ombudsman podával podnět k podání žaloby nejprve NSZ. Je tedy možné, že to je důvodem, proč zde zákonodárce nechal „filtr“ alespoň v podobě prokázání závažného veřejného zájmu. Avšak tuto domněnku nemohu potvrdit žádným zdrojem, neboť ani důvodová zpráva¹⁷¹ k pozměňovacímu návrhu s. ř. s. (č. 303/2011 Sb.) neobsahuje odůvodnění dané podmínky. Ani z rozhodnutí NSS,¹⁷² který rozhodoval o dvou kasačních stížnostech podaných veřejným ochráncem práv, nelze dovodit důvod pro přísnější podmínku žalobní legitimace. Pokud by však byla moje domněnka správná, pak by snahy ombudsmana o odstranění onoho „filtru“ při podávání správních žalob byly liché. Tyto snahy jsou zřejmé ze zprávy pro poslaneckou sněmovnu z roku 2010: *„O žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu usiluje ochránce zejména proto, že pokládá „filtr“ prostřednictvím nejvyššího státního zástupce za nedůvodný. Zvláštní žalobní legitimace by mu umožnila efektivně a rychleji působit k ochraně práv občanů. Ochránce je ve své činnosti velmi často schopen zaregistrovat prostřednictvím podnětů nezákonnou správní*

¹⁶⁹ Odpověď Kanceláře veřejného ochránce práv ze dne 1. 3. 2021 na žádost o poskytnutí informace dle z. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, podané zapsaným spolkem EDUCANOVA, z. s., IČ: 0644586, pod sp. zn. Inf/138/2021 dne 22. 1. 2021.

¹⁷⁰ CHAMRÁTHOVÁ, Anna. Vliv názorů veřejného ochránce práv na rozhodování ve správním soudnictví. In SKULOVÁ, Soňa, KLIKOVÁ Alena, David HEJČ (eds.). *Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.* Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 191-192.

¹⁷¹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Poslanecká sněmovna ČR, 2011, tisk 319.

¹⁷² Rozsudek NSS ze dne 18. června 2015, č. j. 9 As 294/2014-114 a rozsudek NSS ze dne 24. listopadu 2020, č. j. 2 As 184/2019-29.

*praxi a nejednotnou interpretaci dříve, než může dojít k individuální nápravě prostřednictvím rozhodovací činnosti správních soudů. Zvláštní žalobní legitimace by mu v odůvodněných případech přímo umožnila iniciovat soudní řízení, a dosáhnout autoritativních rozhodnutí soudu, případně nápravy nezákonné správní praxe.*¹⁷³

Závěrem však lze říct, že poskytnutí žalobní legitimace ombudsmanovi doplňuje jeho stávající oprávnění k nápravě nezákonného postupu správních úřadů, které vyplývá ze z. v. o. p. „*V konečném důsledku žalobní legitimace ombudsmana posiluje jeho nezávislost vůči moci výkonné a je tak v souladu s jeho postavením v rámci soustavy státních orgánů.*“¹⁷⁴

3.2.4 Žalobní legitimace podle zvláštního právního předpisu

Poslední ustanovení § 66, které se týká aktivní žalobní legitimace, je upraveno v jeho čtvrtém odstavci: „*Žalobu je oprávněn podat také ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.*“¹⁷⁵ Stejně jako je tomu v případě § 66 odst. 1 s. ř. s., i zde jde o ustanovení blanketní, jenž samo o sobě nezakládá žalobní legitimace. Ačkoli by se mohla jevit jistá podobnost aktivní legitimace dle § 65 odst. 2 a § 66 odst. 4 s. ř. s., není tomu tak. Rozdíl zde spočívá v tom, že žalobci dle § 66 odst. 4 s. ř. s. mohou namítat i porušení hmotného práva, nikoliv pouze porušení svých procesních práv.¹⁷⁶

K založení žalobní legitimace dle daného ustanovení je zapotřebí existence zvláštního zákona, popř. mezinárodní smlouvy, jež by musela výslovně možnost podání správní žaloby určit. Až do 10. prosince 2009 bylo toto ustanovení obsoletní, protože existence takového právního předpisu chyběla. To se změnilo novelizací zákona EIA zákonem č. 436/2009 Sb., kterým byl doplněn § 23 zákona EIA o odstavce 10. Tento explicitně označil subjekty, jež mohly podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Zároveň určil i podmínky této aktivní žalobní legitimace. „*Občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních*

¹⁷³ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2010, s. 18.

¹⁷⁴ VÍCHA, Ondřej. K zvláštní žalobní legitimaci Veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu. In SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra. (eds). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 82.

¹⁷⁵ § 66 odst. 4 s. ř. s.

¹⁷⁶ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 528.

*předpisů, postupem dle soudního řádu správního. Odkladný účinek žaloby je vyloučen.*¹⁷⁷ Právní úprava měla být odrazem žalobní legitimace, jež původně byla založena přímo účinnými předpisy práva Evropské unie (dále jen „EU“). Mělo se jednat o implementaci směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, a to v souvislosti se směrnicí Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Ačkoli byla implementace kritizována ze strany Evropské komise pro svou neúplnost a nesprávnost, došlo jejím prostřednictvím k možné aplikovatelnosti § 66 odst. 4 s. ř. s.¹⁷⁸ Neúplnost byla shledávána v tom, že článek 10a písm. a) směrnice 85/337/EHS ve znění směrnice Rady 2003/35 zakládala žalobní legitimaci: *„nejen pro ta občanská sdružení, jež v předchozím správním řízení namítala porušení právních norem, ale i pro občanská sdružení, jež tak neučinila, avšak mají na věci vážný zájem, přičemž zájem jakékoliv nevládní organizace, která podporuje ochranu životního prostředí a splňuje požadavky vnitrostátních právních předpisů, je pokládán pro účely tohoto ustanovení za dostatečný.*¹⁷⁹ Odstavec 10 ustanovení § 23 však v současné době v zákoně EIA již v jeho znění z 11. 12. 2009 není, k jeho zrušení došlo novelou č. 39/2015 Sb. Tato novelizace se dotkla tedy i aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 4., kdy novelizovaný zákon EIA o ní hovoří v souvislosti § 7 odst. 9 EIA a § 9d EIA.¹⁸⁰ *„Ustanovení § 9d EIA se týká zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení, přičemž je konstruováno obdobně jako ustanovení § 7 odst. 9 EIA – koncepce dotčené veřejnosti je totožná, lze napadat jak hmotnou, tak procesní zákonnost daného rozhodnutí, přičemž opětovně se má za to, že dotčená veřejnost má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácena. Oproti § 7 odst. 9 EIA je v § 9d EIA navíc účastenství v navazujícím správním řízení stanovena povinnost, a to do 30 dnů ode dne zveřejnění informací podle § 9b odst. 1 EIA – tímto způsobem se účastníkem tohoto navazujícího řízení může stát jednak dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bod 2 EIA a dále obec dotčená záměrem, která však nespadá pod definici dotčené veřejnosti, která může podat správní žalobu.*¹⁸¹ Vičarová však zastává názor, že § 7 odst. 9 zákona EIA a § 9d zákona EIA žalobní legitimaci zakládají, avšak nikoli podle § 66 odst. 4 s. ř. s., ale dle § 65 odst. 1 s. ř. s.¹⁸²

¹⁷⁷ § 23 odst. 10 zákona o životním prostředí, ve znění zákona č. 436/2009 Sb., účinném ke dni 11. 12. 2009.

¹⁷⁸ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 101.

¹⁷⁹ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 527.

¹⁸⁰ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 105.

¹⁸¹ Tamtéž, s. 105.

¹⁸² Tamtéž, s. 107.

V souvislosti s touto zvláštní žalobní legitimací se polemizovalo též nad možností žalobní legitimace dotčené veřejnosti dle tzv. Aarhuské úmluvy¹⁸³. Tuto možnost však NSS zprvu zavrhoval s odůvodněním, že občanská sdružení, jejichž hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, mají právo na přístup k soudu dle § 65 odst. 2 s. ř. s., a to za účelem přezkumu rozhodnutí správních orgánů v takových řízeních, v nichž jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. To však jen při splnění podmínek dle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a dalších podmínek dle s. ř. s. V případě nesplnění těchto podmínek nelze přiznat žalobní legitimace občanským sdružením na základě § 66 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s čl. 9 odst. 2 nebo 3 Aarhuské úmluvy nebo ve spojení s čl. 10a směrnice Rady 85/337/EHS, protože tato ustanovení předpokládají splnění výše uvedených podmínek stanovených vnitrostátními právními předpisy.¹⁸⁴ Z jiného rozhodnutí NSS pak plyne, že: *„Fyzické i právnické osoby z řad dotčené veřejnosti ve smyslu Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s.) musí splnit podmínky pro přípustnost správní žaloby stanovené vnitrostátním právním řádem. Byly-li účastníky předcházejícího správního řízení, vztahuje se na jejich žaloby podmínka přípustnosti podle § 68 písm. a) s. ř. s., tedy vyčerpání řádných opravných prostředků.“* Vzhledem k novele zákona EIA zákonem 39/2015 Sb., bude dopadat výše uvedené i na neúčastníky, kteří mohli podat odvolání.¹⁸⁵

Je však třeba poukázat i na recentní rozhodnutí NSS, kde soud dovodil, že: *„Aarhuská úmluva se stala součástí komunitárního práva v režimu tzv. smíšených smluv, a to rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005, a ačkoliv nemá přímý účinek, je nutné ji použít jako interpretační pramen i při výkladu vnitrostátního práva v souladu s jejím zněním.“*¹⁸⁶

V rozhodnutí NSS ze dne 25. června 2015, č. j. 1 As 13/2015-295 zvažoval možnost, zda kromě námitek procesněprávních, má daný spolek právo na podání námitek hmotněprávních: *„Nejvyšší správní soud tak považuje za nezbytné posoudit, zda, ve smyslu čl. 2 odst. 5 a čl. 9 odst. 2 písm. a) Aarhuské úmluvy, má stěžovatel na daném případě dostatečný zájem, tedy zda došlo k zásahu do jeho sféry a jeho hmotných práv, což je předpokladem pro aplikaci § 65 odst. 1 s. ř. s.“*, přičemž bylo dovozeno, že: *„aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic.“*¹⁸⁷

¹⁸³ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 25. června 1998, vyhlášena pod č. 124/2004 Sb., m. s.

¹⁸⁴ Rozsudek NSS ze dne 19. června 2007, sp. zn. 5 As 19/2006.

¹⁸⁵ KÜCHLEROVÁ, Martina. *Několik poznámek k aktivní věcné legitimaci dotčené veřejnosti*. Právní rozhledy, 2017, č. 18, s. 638-641.

¹⁸⁶ Rozsudek NSS ze dne 31. ledna 2019, č. j. 2 As 250/2018-68.

¹⁸⁷ Nález ÚS ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

Hranicí aktivní žalobní legitimace spolků je dle NSS tzv. lokální prvek. Pokud by totiž nebyla stanovena určitá hranice, bylo by možné přiznat aktivní žalobní legitimaci každému spolku, který má jako předmět činnosti ochranu přírody a krajiny nebo ochranu životního prostředí.¹⁸⁸ „V takovém případě by byl teoreticky jakýkoli spolek s uvedeným předmětem činnosti oprávněn vznášet věcné námitky proti příslušnému záměru bez ohledu, zda může být reálně dotčen na hmotných právech, tedy i spolek se sídlem mimo Českou republiku či na jiném kontinentě. Smyslem vnitrostátní právní úpravy i interpretačního vodítka v podobě Aarhuské úmluvy je poskytnutí soudní ochrany dotčeným osobám, nikoli však neomezeně. Proto není možné paušalizovat presumpci dotčenosti ve hmotných právech spolků u všech záměrů, nýbrž je nutné vždy posuzovat každý případ individuálně.“¹⁸⁹ Ačkoli tedy přímý účinek Aarhuské úmluvy není dán, je zapotřebí vnitrostátní právo v souladu s ní interpretovat. V případě, že pak soud dospěje k názoru, že spolek může být dotčen na svých hmotných právech, je zde dána jeho žalobní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s.¹⁹⁰

Domnívám se, že žalobní legitimaci v případě splnění vnitrostátních podmínek dle § 9d odst. 1 zákona EIA (resp. § 68 písm. a) s. ř. s.), tedy vyčerpání opravných prostředků, by dle § 66 odst. 4 s. ř. s. mohla mít tzv. dotčená veřejnost dle zákona EIA, kdy většinou půjde o spolky, které se zabývají ochranou přírody. Na výzkumnou otázku lze tedy odpovědět tak, že při naplnění zákonem požadovaných podmínek, existuje subjekt, který bude žalobně legitimován dle § 66 odst. 4 s. ř. s.

3.2.5 Žalobní legitimace dle § 67 s. ř. s.

Toto ustanovení je druhým případem, kdy zákon připouští aktivní žalobní legitimaci správnímu orgánu a posledním ustanovením, které se týká aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. „Ustanovení tohoto dílu se přiměřeně použijí též v případě, kdy zvláštní zákon svěřuje: a) správnímu úřadu pravomoc podat žalobu proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti, b) orgánu územního samosprávného celku oprávnění podat žalobu proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva.“¹⁹¹ Z daného je možné dovodit, že správní žaloby dle tohoto ustanovení je možné podat jen tehdy, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Zvláštním zákonem je

¹⁸⁸ Rozsudek NSS ze dne 25. června 2015, č. j. 1 As 13/2015-295.

¹⁸⁹ Tamtéž.

¹⁹⁰ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018. s. 103.

¹⁹¹ § 67 s. ř. s.

zde myšlen zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Dle § 67 písm. a) je aktivně žalobně legitimováno Ministerstvo vnitra v případě, že jde o usnesení nebo opatření kraje, obce či hlavního města Prahy. Pokud půjde o opatření městských obvodů a částí Magistrát města, nikoli město jako územní samosprávný celek.¹⁹² Ustanovení § 67 písm. b) se vztahuje k rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva územního samosprávného celku, jenž je odrazem úpravy obsažené v § 89 a § 137 zákona o obcích, § 45 odst. 2 zákona o krajích a § 67 odst. 2 a § 92 zákona o hlavním městě Praze. Orgánem rozhodujícím o rozpuštění zastupitelstva územního samosprávného celku je Ministerstvo vnitra. Pokud se jedná o zastupitelstva městských částí či městských obvodů územně členěných statutárních měst, pak je žalovaným zastupitelstvo takového statutárního města. A v případě hlavního města Prahy bude žalovaným zastupitelstvo hlavního města Prahy. Proti těmto rozhodnutím tak bude správní žaloba směřovat a podat ji je oprávněn územní samosprávný celek.¹⁹³

Cílem daného ustanovení je především ochrana práva na samosprávu územních samosprávných celků v souladu s čl. § 101 odst. 4 Ústavy¹⁹⁴. Zároveň je poskytována i ochrana zneužití tohoto ústavně zaručeného práva ze strany územních samosprávných celků.¹⁹⁵ Právě naplnění požadavku Ústavy, který spočívá v ochraně práva na samosprávu poskytnutím možnosti podat správní žalobu, potvrzuje dle mého názoru opodstatněnost této žalobní legitimace.

3.2.6 Specifické aspekty zvláštní žalobní legitimace

Zvláštní žalobní legitimace je speciální vůči obecné žalobní legitimaci dle § 65 s. ř. s. Zákonodárce určitým způsobem modifikuje obecnou žalobní legitimaci. Zvláštní žalobní legitimace se tak odlišuje určitými specifickými prvky od obecné žalobní legitimace. Zejména se jedná o specificky určenou funkční příslušnost, lhůty pro podání dané žaloby či nutnost prokazování či absence prokazování závažného veřejného zájmu (k tomu viz podkapitola 3. 2. 2).¹⁹⁶ V této kapitole se však zaměřím především na modifikace spojené se

¹⁹² VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 69.

¹⁹³ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 587-588.

¹⁹⁴ „Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“

¹⁹⁵ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 70.

¹⁹⁶ Tamtéž, s. 110.

zvláštní žalobní legitimací, které spočívají v odlišných lhůtách pro podání žaloby, výjimkách z nutnosti vyčerpání řádných opravných prostředků a absence možnosti přiznání odkladného účinku. Na závěr nastíním odlišení spočívající v nutnosti poměřování ochrany veřejného zájmu a ochrany právní jistoty správními soudy při úvaze, zda mají napadené rozhodnutí zrušit. Domnívám se, že touto podkapitolou doplním chybějící část k dosažení cíle mé práce, což je mimo jiné komplexní pojetí aktivní žalobní legitimace dle s. ř. s.

Mimořádnost ustanovení § 66 je tedy dána zejména specifickými lhůtami odlišnými od aktivní žalobní legitimace dle § 65 s. ř. s. Z mého pohledu je toto specifikum dáno zejména tím, že jde o žaloby ve veřejném zájmu, nehájí se zde vlastní zájem aktivně legitimovaného subjektu, tudíž lhůta může být delší. Pro podání správní žaloby dle § 65 s. ř. s. je stanovena lhůta dvou měsíců od oznámení rozhodnutí žalobci, přičemž její zmeškání nelze prominout (viz § 72 odst. 4 s. ř. s.). Zvláštní zákon může ale stanovit lhůtu jinou.¹⁹⁷ Zákodárce pro tři ze čtyř žalobců dle § 66 s. ř. s. stanovuje lhůtu tří let od právní moci rozhodnutí, není-li stanoveno zákonem jinak. Pokud správní rozhodnutí nenabývá právní moci, pak je pro počátek běhu lhůty rozhodný okamžik doručení rozhodnutí posledního účastníku, který mohl sám podat proti rozhodnutí žalobu. Z daného je patrné odchýlení se od obecné úpravy žalobní legitimace kromě délky lhůty, také v rozhodném okamžiku pro počátek běhu lhůty pro podání správní žaloby. Dle Vičarové takto dlouhá lhůta výrazně koliduje s principem právní jistoty, což potvrzuje i judikatura soudů. Na druhou stranu uznává, že na zvláštní žalobní legitimaci je nahlíženo jako na mimořádný institut, a neexistují žádné jiné indicie pro vyslovení neefektivnosti takto nastavené lhůty.¹⁹⁸ K této problematice se vyjádřil též Ústavní soud ČR ve svém nálezu: „*Nepřehlédnutelný rozdíl v délce lhůty k podání žaloby ve prospěch veřejných žalobců (tři roky podle § 72 odst. 2 soudního řádu správního oproti dvěma měsícům podle § 72 odst. 1 téhož zákona) má svůj původ zejména v odlišném postavení procesních subjektů a jejich rozdílné možnosti zjistit vady správního rozhodnutí. Pro fyzické a právnické osoby totiž platí, že před soudem uplatňují tvrzení o porušení svých veřejných subjektivních práv, k němuž došlo typicky v předcházejícím řízení.*“¹⁹⁹ Je tedy možné předpokládat, že tyto osoby v přiměřené lhůtě poznají, v čem spočívá porušení jejich práv. U soudu se pak budou schopny domoci soudní ochrany, neboť budou schopny vylicít právní a skutkové důvody takového tvrzeného porušení svých práv.²⁰⁰ „*Oproti tomu žalobci oprávněně podat žalobu k ochraně veřejného*

¹⁹⁷ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 110.

¹⁹⁸ Tamtéž, s. 114.

¹⁹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16.

²⁰⁰ Tamtéž.

*zájmu typicky nejsou účastníky správního řízení a o jeho vadách či nezákonnosti výsledného rozhodnutí se mohou dozvědět až zprostředkovaně: z jiných řízení či mimoprocení cestou. K účinnému uplatnění jejich pravomoci je prodloužení žalobní lhůty přiléhavě zvoleným prostředkem – umožňuje seznámení se s rozhodnutím i relevantními fakty, tedy s důvody ohrožení veřejného zájmu. Tři roky žalobní lhůty se pak jeví jako přiměřená doba na to, aby veřejný žalobce zjistil a před soudem uplatnil, a to i za spolupráce s jinými částmi státního aparátu, z jakých skutkových a právních důvodů měl být závažný veřejný zájem rozhodnutím správního orgánu ohrožen.*²⁰¹ S tímto názorem Ústavního soudu naprosto souhlasím.

Žalobce dle § 66 odst. 4 s. ř. s. má pak lhůtu odlišnou od všech ostatních, která je kratší oproti výše uvedeným aktivně žalobně legitimovaným subjektům dle § 66 s. ř. s. *„Žalobu podle § 66 odst. 4 může oprávněný žalobce podat, dokud neuplynula lhůta pro podání žaloby všem účastníkům, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.*“²⁰² Z daného je patrné, že tato lhůta bude stejná jako lhůta daná pro obecně žalobně legitimované subjekty, tedy dva měsíce.²⁰³ Rozdílný zde však bude okamžik počátku běhu dané lhůty, který bude počítán od právní moci samotného rozhodnutí, což plyne opět z § 72 odst. 1 s. ř. s. K danému pak Vičarová uvádí, že tato lhůta je dostatečná a plně v souladu s principem právní jistoty: *„když subjekty, které žalobu mohou podat dle § 66 odst. 4 s. ř. s. de lege lata, jsou dle mého názoru dobře informovány o řízení, na základě jejichž výsledků je možné danou správní žalobu podat.*“²⁰⁴ Pro žalobně legitimované dle § 67 s. ř. s. nestanoví zákon žádnou zvláštní lhůtu, proto se domnívám, že bude lhůta dvouměsíční dle § 72 odst. 1 s. ř. s.

Mohlo by se zdát, že subjekty podávající žalobu ve veřejném zájmu mají určitá privilegia i s ohledem na koncentrační zásadu. Zde však Ústavní soud ČR postavil na jisto, že: *„správní soudy nemohou k povinnosti žalobce podávajícího žalobu ve veřejném zájmu přistupovat benevolentněji než k povinnosti žalobce se standardní aktivní legitimací (citovaný náleze sp. zn. II. ÚS 3189/16). Žalobce ve veřejném zájmu vážou procesní pravidla, včetně vázanosti soudu včas uplatněnými žalobními body a lhůty pro možné rozšíření žaloby o další žalobní body (§ 75 odst. 2 a § 71 odst. 2 soudního řádu správního).*“²⁰⁵ V případě koncentrace řízení pak platí pro zvláštní žalobní legitimaci stejná pravidla jako pro žalobní legitimaci obecnou.

²⁰¹ Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16.

²⁰² § 72 odst. 2 věta druhá s. ř. s.

²⁰³ § 72 odst. 1 s. ř. s.

²⁰⁴ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 115.

²⁰⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16.

Další příklad specifického přístupu ve vztahu k obecné žalobní legitimaci se týká výjimky z nutnosti vyčerpat řádné opravné prostředky. Tato výjimka byla dovozena judikaturou, avšak pouze ve vztahu k NSZ a veřejnému ochránci práv. Žalobu k ochraně veřejného zájmu podle § 66 odst. 2 nebo 3 s. ř. s. může nejvyšší státní zástupce nebo veřejný ochránce práv podat i proti rozhodnutí správního orgánu, proti němuž nebyly využity řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, i když je připouštěl zvláštní zákon.²⁰⁶ Přičemž vyčerpání opravných prostředků, jakožto výraz principu subsidiarity správního soudnictví, je v ostatních případech zachována. Z mého pohledu je důvodem této odchylky skutečnost, že NSZ a ombudsman ze své pozice zásadně nebudou mít možnost řádné opravné prostředky ve správním řízení využít.

Ustanovení § 66 není složené jen ze čtyř odstavců, které byly výše v práci rozebrány, nýbrž z šesti. Odstavec 5²⁰⁷ a 6²⁰⁸ upravují specifické případy, kdy je správní žaloba podaná dle § 66 s. ř. s. nepřijatelná. Jedná se v podstatě o obdobu překážky věci rozhodnuté (*rei iudicatae*) a překážky věci zahájené (*litispendence*) podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Rozdíl spočívá v tom, že zde „není naplněna totožnost věci, neboť chybí podmínka totožnosti účastníků (žaloba je nepřijatelná i v případě, že je podána odlišnou osobou – žalobcem).“²⁰⁹ V případě § 66 odst. 5 s. ř. s. je účelem zabránit, aby byla podána žaloba jiným oprávněným subjektem znovu, pokud žaloba, o níž již bylo rozhodnuto, byla neúspěšná. Má tak být ulehčeno soudu, aby se nemusel zabývat stejnou žalobou, ačkoli podanou jiným subjektem, opětovně.²¹⁰ Případem, na který míří § 66 odst. 6 s. ř. s. je pak situace, kdy je řízení již zahájeno, avšak než by bylo o žalobě rozhodnuto, podal by žalobu ze stejných právních důvodů subjekt dle § 66 s. ř. s. V případě, že by byla některá z výše uvedených žalob podána, pak bude pro danou překážku dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnuta.

Odchylkou v úpravě zvláštní žalobní legitimace je i institut přiznání odkladného účinku žalobě. Přiznáním odkladného účinku dochází k pozastavení účinku napadeného rozhodnutí až do skončení řízení před správním soudem.²¹¹ Obecným pravidlem je, že podání správní žaloby odkladný účinek nemá, pokud zvláštní zákon nestanoví něco jiného.²¹² Přiznán může

²⁰⁶ Rozsudek NSS ze dne 24. listopadu 2020, č. j. 2 As 184/2019-29.

²⁰⁷ „Žaloba podle odstavců 1 až 4 je nepřijatelná, pokud v ní uplatňované právní důvody byly uplatněny v téže věci v jiné žalobě již soudem zamítnuté.“

²⁰⁸ „Žaloba podle odstavců 1 až 4 je dále nepřijatelná, pokud již žalobu v téže věci podal ze stejných právních důvodů někdo jiný.“

²⁰⁹ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 66 [cit. 21. března 2021]. Dostupné na beck-online.cz.

²¹⁰ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 66 [cit. 21. března 2021]. Dostupné na beck-online.cz.

²¹¹ § 73 odst. 3 s. ř. s.

²¹² § 73 odst. 1 s. ř. s.

být odkladný účinek dle § 73 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce, a to za splnění dvou kumulativních podmínek: „*Soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přiznává žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.*“ V případě zvláštní žalobní legitimace však nemůže být naplněna první podmínka pro přiznání odkladného účinku, neboť žalobci podle § 66 nemůže osobně vzniknout újma, a to z důvodu, že nehájí zájem vlastní, ale zájem veřejný.²¹³

V neposlední řadě je třeba zmínit podmínku nutnosti poměřovat v konkrétním případě, zda převáží ochrana veřejného zájmu, nebo ochrana právní jistoty, potažmo ochrana dobré víry, kterou představil Ústavní soud ČR ve svém nálezu ze dne 30. května 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16. Vymezil zde tři modelové situace, které však nemají ostré hranice, a bude na soudní praxi, aby posoudili jejich aplikaci v konkrétním případě.

Pokud bude nezákonnost rozhodnutí správního orgánu způsobená jen pochybením na straně veřejné moci, zejména procesními vadami nebo nesprávným výkladem práva, pak může být důvěra jednotlivce narušena jen za základě zásadních důvodů veřejného zájmu. Do této skupiny případů může spadat například nezákonné rozhodnutí z důvodu nesprávného posouzení rozsahu potřebných podkladů. V tomto případě bude dobrá víra a důvěra ve správnost a zákonnost rozhodnutí na straně jednotlivce. Jestliže by správní orgán přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí, bude nezbytné minimalizovat možné negativní dopady na osobu oprávněnou z daného rozhodnutí.²¹⁴

Druhá skupina případů směřuje na pochybení způsobená oběma stranami, tj. jak orgánu veřejné moci, tak jednotlivce, která vedla k nezákonnosti rozhodnutí. „*Půjde o pochybení orgánů veřejné moci, o nichž osoba, již svědčí žalobou napadené rozhodnutí, musela vědět. Do této skupiny patří zejména rozhodnutí vydaná na základě nesprávných či zjevně neúplných, zejména skutkových zjištění a předpokladů, na což jednatelce přes svou vědomost před vydáním rozhodnutí či po něm neupozornil.*“²¹⁵ V tomto případě nemůže oprávněná osoba být v dobré víře, že je takové rozhodnutí správné, což však nevylučuje důvěru v jeho zákonnost a neměnnost. V případě, že správní soud zruší napadené rozhodnutí za této situace, bude nutné opět zmírnit negativní dopady na oprávněnou osobu z tohoto rozhodnutí.²¹⁶

²¹³ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 156.

²¹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, bod 58.

²¹⁵ Tamtéž, bod 59.

²¹⁶ Tamtéž, bod 59.

Poslední skupinou případů je nezákonnost způsobená oprávněným ze správního rozhodnutí. Zde půjde především o situace, kdy oprávněný úmyslně uvede správní orgán v omyl tím, že sdělí nepravdivé skutečnosti, předloží nepravdivé podklady nebo dosáhne rozhodnutí ve svůj prospěch jiným protiprávním jednáním. V daném případě nelze přiznat dobrou víru ani důvěru ve správnost takového rozhodnutí, ani v jeho zákonnost a neměnnost. V případě, že správní orgán takové rozhodnutí zruší, nebude zpravidla důvod, aby byla oprávněná osoba chráněna, neboť by šlo v podstatě o ochranu před jejím protiprávním jednáním.²¹⁷

Na základě výše uvedeného je možné uzavřít, že správní soudy při úvaze, zda mají napadené rozhodnutí, na základě správní žaloby podané žalobcem dle § 66 s. ř. s. zrušit, musí poměřovat, která hodnota v daném případě převáží – zda ochrana (závažného) veřejného zájmu, nebo ochrana právní jistoty a dobré víry oprávněných, případně třetích osob. Při poměrování by se měly správní soudy řídit kritérii, které byly v citovaném nálezu Ústavního soudu vymezeny.

²¹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, bod 60.

Závěr

Cílem této diplomové práce bylo především komplexně analyzovat problematiku aktivní žalobní legitimace. Vzhledem k tomu jsem v úvodu práce pokládala za nutné nejprve osvětlit historický kontext správního soudnictví, žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, a především aktivní žalobní legitimace. Poté jsem odpověděla na první výzkumnou otázku, která se tázala na to, jak se změnila aktivní žalobní legitimace od roku 1867 až do současnosti. Dle mého názoru se změnila především svým rozšířením na subjekty, které v minulosti aktivní žalobní legitimaci neměly, ale i tím, že se žalobní legitimace v právní úpravě, jak ji známe dnes, neváže striktně na účastenství ve správním řízení. Ačkoli východiskem aktivní žalobní legitimace jak v minulosti, tak i dnes je tzv. říjnový zákon, lze konstatovat, že dnešní pojetí aktivní žalobní legitimace je mnohem širší, než tomu bylo v minulosti.

Rozšíření spočívá také v poskytnutí tzv. zvláštní žalobní legitimace subjektům, kteří na jejím základě mohou podat žalobu ve veřejném zájmu. Tuto zákonodárce svěřuje hned několika subjektům. Jednak nejvyššímu státnímu zástupci a ombudsmanovi, ale také dalším subjektům dle zvláštního zákona. V souvislosti s § 66 odst. 4 s. ř. s., ale především § 66 odst. 1 s. ř. s. je zde dán prostor pro úpravu *de lege ferenda* tak, aby byly aplikovatelné, neboť jak plyne z textu práce, § 66 odst. 1 je ustanovením neaplikovatelným.

Stěžejní částí mé práce je kapitola třetí, která rozebírá aktivní žalobní legitimaci tak, jak je upravena v současné době. Mojí snahou v tomto směru bylo především zhodnotit opodstatněnost či vhodnost jednotlivých ustanovení, jimiž zákonodárce přiznává aktivní žalobní legitimaci jednotlivým subjektům. Z hlediska obecné žalobní legitimace se naplnila má hypotéza, že široké pojetí aktivní žalobní legitimace plní svůj účel i ve vztahu k naplnění požadavku práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 2 Listiny: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.*“, resp. dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Jsem přesvědčena, že možnost podat žalobu není subjekty nadužívána, ani zneužívána. Minoritní případy, které by se o to snažily, pak dle mého názoru ve velké většině nesplní podmínky aktivní žalobní legitimace, a dojde proto k odmítnutí takové žaloby dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Při analýze zvláštní žalobní legitimace, bylo potvrzeno, že nejvyšší státní zástupce zastává svou funkci dobře a pravomoci mu svěřené § 66 odst. 2 s. ř. s. nezneužívá. I proto je třeba vnímat aktivní žalobní legitimaci NSZ jako přínosnou. Bývalá nejvyšší státní zástupkyně JUDr. Renata Vesecká, Ph.D. také potvrdila, že v praxi se nevyskytují nějaké zásadní problémy

s aplikací tohoto institutu a žaloba je podávána opravdu jen v případech, kdy byl sledán závažný veřejný zájem.

Naopak aktivní žalobní legitimace veřejného ochránce práv se zdá být prozatím neefektivní. Důvod vidím v přísně nastavených podmínkách aktivní žalobní legitimace pro ombudsmana, resp. v podmínce prokázání závažného veřejného zájmu. Zde bych se *de lege ferenda* klonila k novelizaci, která by podmínky upravila tak, aby byly stejné jako pro nejvyššího státního zástupce. Neshledala jsem totiž důvod, který by přísnější pojetí aktivní žalobní legitimace pro veřejného ochránce práv ospravedlňoval. Hypotéza, kterou jsem s ohledem na výzkumnou otázku týkající se výše popisované problematiky učinila, se i v tomto případě zcela potvrdila.

S ohledem na zvláštní žalobní legitimaci jsem si dále položila otázku, zda existuje subjekt, který lze podřadit pod § 66 odst. 4 s. ř. s. Dlouho byla v komentářové literatuře existence takového subjektu popírána. V roce 2009 však došlo novelou zákona EIA k poskytnutí možnosti aplikace daného ustanovení na subjekty vymezené v dnes již zrušeném § 23 odst. 10 daného zákona. Jednalo se o aktivní žalobní legitimaci občanských sdružení nebo obecně prospěšných společností, které měly jako předmět činnosti ochranu životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, případně mohla být žalobně legitimována i obec dotčená záměrem. Podmínkou bylo učinit podání, ve lhůtách stanovených tímto zákonem, ve formě písemného vyjádření k dokumentaci nebo posudku. Žalobou se pak dané subjekty mohly domáhat z důvodu porušení zákona EIA zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem dle soudního řádu správního. Novelou zákona EIA v roce 2015 bylo ustanovení § 23 odst. 10 zrušeno. Žalobní legitimace dle § 66 odst. 4 s. ř. s. je však dle mého názoru možná v případě tzv. dotčené veřejnosti dle § 7 odst. 9 a § 9d zákona EIA. Typicky by tak byly aktivně žalobně legitimovány tzv. ekologické spolky.

Poslední výzkumná otázka spočívala v nalezení modifikací, kterými se zvláštní žalobní legitimace odlišuje od žalobní legitimace obecné. V daném případě jsem shledala, že specifika jsou založena nejenom ve speciálních lhůtách k podání správní žaloby, ale také ve výjimce z nutnosti podat řádné opravné prostředky a odchylkách v překážce *rei iudicatae* a *litispendence*. V neposlední řadě specifická spočívá v absenci možnosti přiznat odkladný účinek napadenému rozhodnutí v případě správní žaloby podané dle zvláštní žalobní legitimace a dále také v nutnosti poměřovat ochranu veřejného zájmu a ochranu právní jistoty v případě, že soud na základě žaloby dané rozhodnutí zruší. Aspekty zvláštní žalobní legitimace spočívají

i v jiných modifikacích. Avšak vzhledem k tomu, že daná problematika by vydala na samostatnou práci, zaměřila jsem se pouze na vyjmenované modifikace.

Závěrem lze říct, že aktivní žalobní legitimace v její současné podobě, jak ji nalezneme v § 65, § 66 a § 67 s. ř. s. je vhodná, neboť naplňuje požadavek práva na přístup k soudu obsažený v Listině základních práv a svobod. Nadto ještě dává možnost zejména tzv. ekologickým spolkům, aby bránily právo na příznivé životní prostředí, čímž je naplněn i požadavek čl. 35 Listiny.

Seznam použitých zdrojů

Monografie, komentáře a sborníky

- ADAMEC, Martin a kol. *Soudní řád správní: kritická analýza*. Praha: Auditorium, 2019. 152 s.
- BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 21. března 2021]. Dostupné na beck-online.cz.
- BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů*. 2. vydání Praha: Linde Praha, 2006. 308 s.
- GŘIVNA, Tomáš a kol. *Oběti trestných činů. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. 791 s.
- CHAMRÁTHOVÁ, Anna. Vliv názorů veřejného ochránce práv na rozhodování ve správním soudnictví. In SKULOVÁ, Soňa, KLIKOVÁ Alena, David HEJČ (eds.). *Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.* Brno: Masarykova univerzita, 2019. s. 189-198.
- HAMULÁKOVÁ, Klára. Správní soudnictví v období první republiky. In BUBELOVÁ, Kamila (ed). *Pocta Eduardu Vlčkovi k 70. narozeninám*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2010. 488 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 383.
- JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 1162 s.
- KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční vyluky ve správním soudnictví*. Praha: Leges, 2015. 128 s.
- KÜCHLEROVÁ, Martina. *Rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční vyluka v soudním řádu správním*. Praha: Leges, 2018. 200 s.
- KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář* [online]. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019 [cit. 21. března 2021]. Dostupné na aspi.cz.
- MACUR, Josef. *Správní soudnictví*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1986. 207 s.
- MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Linde, 2010. 648 s.
- MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. 451 s.

- MIKULE, Vladimír. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. In VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: Aspi Publishing, 2003. s. 73-91.
- POTĚŠIL, Lukáš, SEDLÁČEK, Stanislav. Minulost, přítomnost a budoucnost českého správního soudnictví. In SKULOVÁ, Soňa, KLIKOVÁ Alena, David HEJČ (eds.). *Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.* Brno: Masarykova univerzita, 2019. s. 105-112.
- POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014. 1152 s.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: Doplněk, 2012. 428 s.
- PŘIDAL, Miroslav. Veřejný ochránce práv a jeho žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. In SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra. (eds). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012. s. 66-74.
- SCHELLE, Karel. *Dějiny české správy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 520 s.
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.* Brno: Masarykova univerzita, 2019. 407 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 512 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Správní soudnictví České republiky a ve vybraných státech Evropy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. 260 s.
- VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018. 240 s.
- VÍCHA, Ondřej. K zvláštní žalobní legitimaci Veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu. In SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra. (eds). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012. s. 75-82.
- VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: 2004. 338 s.

Odborné články

- KADEČKA, Stanislav. Žaloby k ochraně veřejného zájmu a jejich vztah k soudní ochraně subjektivních veřejných práv. In MASLEN, Michal. *Verejná správa, právní stát a ochrana základných ľudských práv a slobôd. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Trnava, Kraków: Právnická fakulta Trnavskej univerzity, 2014. s. 123-133.
- KÜCHLEROVÁ, Martina. *Několik poznámek k aktivní věcné legitimaci dotčené veřejnosti*. Právní rozhledy, 2017, č. 18. s. 638-641.
- PAZDERKA, Stanislav. *Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví*. Právní rozhledy. 2001, ročník 9, č. 10. s. 475-481.
- VEDRAL, Josef. *K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním*. Správní právo, 2012, č. 1-2. 60 s.
- VESECKÁ, Renata. Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle soudního řádu správního. In NECKÁŘ, Jan a kol. (edts). *Dny práva – 2008: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s.1668-1677.

Právní předpisy

- Listina základních práv a svobod, schválená Federálním shromážděním ČSFR 9. ledna 1991 s uvozovacím ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., prohlášena čl. 3 a čl. 112 odst. 1 Ústavy za „součást ústavního pořádku České republiky“ a znovu vyhlášena jako č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod sjednána v rámci Rady Evropy v Římě dne 4. listopadu 1950, vyhlášena pod č. 209/1992 Sb. m. s.
- Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 25. června 1998, vyhlášena pod č. 124/2004 Sb., m. s.
- Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky
- Ústavní zákon č. 155/1969 Sb., kterým se mění a doplňuje hlava osmá Ústavy, s účinností od 1. ledna 1970
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Základní zákon státní č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské
- Zákon č. 36/1876 ř. z., o správním soudním dvoru

Zákon č. 3/1918 Sb., z. a n., o nejvyšším správním soudě a řešení kompetenčních konfliktů

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném ke dni 1. ledna 1964

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb., účinném ke dni 1. ledna 1992

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 228/1998 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Soudní rozhodnutí

Nález Ústavního soudu ze dne 21. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99

Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14

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

Rozsudek NSS ze dne 15. září 2004, sp. zn. 2 Ads 11/2004

Rozsudek NSS ze dne 7. října 2004, č. j. 2 As 16/2004-44

Rozsudek NSS ze dne 2. května 2005, sp. zn. 2 Afs 98/2004

Rozsudek NSS ze dne 29. března 2006, č. j. 2 Afs 183/2005-64

Rozsudek NSS ze dne 27. dubna 2006, sp. zn. 4 Aps 3/2005

Rozsudek NSS ze dne 24. května 2006, sp. zn. 1 Afs 147/2005

Rozsudek NSS ze dne 19. června 2007, sp. zn. 5 As 19/2006

Rozsudek NSS ze dne 28. prosince 2007, č. j. 8 As 24/2006-60

Rozsudek NSS ze dne 11. března 2008, č. j. 8 As 46/2007-98

Rozsudek NSS ze dne 21. května 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197

Rozsudek NSS ze dne 6. srpna 2009, č. j. 9 As 88/2008-301

Rozsudek NSS ze dne 2. září 2009, č. j. 1 As 40/2009-25

Rozsudek NSS ze dne 8. února 2011, č. j. 1 Ao 7/2010-92

Rozsudek NSS ze dne 2. května 2012, č. j. 1 As 35/2012-40

Rozsudek NSS ze dne 10. května 2013, č. j. 6 As 65/2012-161

Rozsudek NSS ze dne 31. března 2014, č. j. 4 As 149/2013-31

Rozsudek NSS ze dne 25. června 2015, č. j. 1 As 13/2015-295

Rozsudek NSS ze dne 31. srpna 2017, č. j. 4 Afs 119/2017-106

Rozsudek NSS ze dne 5. dubna 2018, č. j. 7 As 411/2017-60
Rozsudek NSS ze dne 20. prosince 2018, č. j. 6 As 199/2018-71
Rozsudek NSS ze dne 31. ledna 2019, č. j. 2 As 250/2018-68
Rozsudek NSS ze dne 22. října 2020, č. j. 8 As 32/2020-38
Rozsudek NSS ze dne 24. listopadu 2020, č. j. 2 As 184/2019-29
Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. října 2018, č. j. 7 As 192/2017-35
Usnesení NSS ze dne 2. prosince 2003, sp. zn. 7 A 56/2002
Usnesení NSS ze dne 27. října 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. března 2005, č. j. 6 A 25/2002-42
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. října 2008, č. j. 8 As 47/2005-86
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. července 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 9. prosince 2014, č. j. 4 Ads 35/2013-63
Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. října 2006, č. j. 10 Ca 10/2005-39

Internetové zdroje

KOUDELKA, Zdeněk. *Správní žaloba ve veřejném zájmu*. Trestní právo [online], Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2013, ročník 18, 7-8, [cit. 4. dubna 2021]. Dostupné na: <<https://core.ac.uk/download/pdf/51296872.pdf>>.

MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 7. listopadu 2019 [cit. 8. února 2021]. Dostupné na: <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu* [online]. nssoud.cz, 7. listopadu 2019 [cit. 15. února 2021]. Dostupné na: <<http://www.nssoud.cz/zaloba-proti-rozhodnuti-spravniho-organu/art/489?menu=309>>.

Ostatní zdroje

Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu, Poslanecká sněmovna ČR, 2001, tisk 1080.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Poslanecká sněmovna ČR, 2011, tisk 319.

Odpověď Nejvyššího státního zastupitelství ze dne 9. 3. 2021 na žádost o poskytnutí informace dle z. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, podané zapsaným spolkem EDUCANOVA, z. s., IČ: 0644586, pod sp. zn. Inf/138/2021 dne 22. 1. 2021

Odpověď Kanceláře veřejného ochránce práv ze dne 1. 3. 2021 na žádost o poskytnutí informace dle z. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, podané zapsaným spolkem EDUCANOVA, z. s., IČ: 0644586, pod sp. zn. Inf/138/2021 dne 22. 1. 2021

Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2010.

Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2010.

Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2013.

Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2019.

Shrnutí

Předmětem této diplomové práce je posouzení vhodnosti a opodstatněnosti současné právní úpravy aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle soudního řádu správního. Cílem této práce je především snaha o poznání a objasnění problematiky aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu jednak v kontextu historickém, ale také z hlediska současné právní úpravy na našem území. Následně je práce zaměřena na analýzu jednotlivých typů aktivně legitimovaných subjektů. Práce je rozdělena do tří kapitol. V první kapitole je rozebrán historický vývoj správního soudnictví zaměřený zejména na vývoj aktivní žalobní legitimace od roku 1867 do současnosti. Kapitola druhá následně popisuje důležité aspekty žaloby proti rozhodnutí správního orgánu v souvislosti s aktivní žalobní legitimací k jejímu podání. Nejdůležitější kapitolou mé diplomové práce je kapitola třetí, která je zaměřená na samotnou aktivní žalobní legitimaci a zodpovězení položených výzkumných otázek.

Klíčová slova

Správní soudnictví, aktivní žalobní legitimace, žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, soudní řád správní, nejvyšší státní zástupce, veřejný ochránce práv

Abstract

The subject of this master thesis is the assessment of the suitability and justification of the current legal regulation of plaintiff's right to bring an action against decision of an administrative authority according to the Code of Administrative Procedure. The aim of this thesis is especially an effort to identify and clarify the issue of plaintiff's right to bring an action against decision of an administrative authority, in the historical context, but also in terms of current legislation in our territory. Subsequently, the thesis is focused on the analysis of those who have the right to bring an action against decision of an administrative authority. The thesis consists of three coherent chapters. The first chapter discusses the historical development of administrative justice, mainly focusing on the development of plaintiff's right to bring an action against decision of an administrative authority from 1867 to the present. The second chapter describes important aspects of an action against a decision of an administrative authority in connection with plaintiff's right to bring this action. The most important chapter of my master thesis is the third chapter, which is dedicated to the very plaintiff's right to bring an action against decision of an administrative authority and answering the research questions.

Key words

Administrative justice, plaintiff's right to bring an action, action against the decision of an administrative authority, the Code of Administrative Procedure, the Prosecutor General, Public defender of rights

Přílohy

Odpověď Nejvyššího státního zastupitelství ze dne 9. 3. 2021 na žádost o poskytnutí informace dle z. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, podané zapsaným spolkem EDUCANOVA, z. s., IČ: 0644586, pod sp. zn. Inf/138/2021 dne 22. 1. 2021.

NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ



EDUCANOVA, z.s.
Přerov

Jezuitská 585/4
660 55 Brno
tel.: +420 542 512 111
fax: +420 542 512 227
podatelna@nsz.brn.justice.cz
datová schránka: 5smaetu

Vaše značka Inf/138/2021

Brno 9. března 2021
1 SIN 17/2021 - 15

Žádost o poskytnutí informací

Vážený,

v odpověď na Vaši žádost z 22. 2. 2021 o poskytnutí informací Vám v příloze zasíláme požadovaný přehled žalob podaných podle § 66 odst. 2 s.ř.s.

S pozdravem

Mgr. Jiří Pavlík v. r.
náměstek nejvyššího státního zástupce

Za správnost vyhotovení:
Hana Krupařová

Hana Krupařová
Krupařová

Digitálně podepsal
Hana Krupařová
Datum: 2021.03.09
10:40:20 +01'00'

Příloha

Přehled žalob podaných podle § 66 odst. 2 s.ř.s.
(sp. zn. 1 SIN 17/2021, stav k 5. 3. 2021)

Přehled žalob podaných nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 s.ř.s.
(Informace poskytnutá k žádosti EDUCANOVA, z.s., Přerov, z 22. 2. 2021)

Ad bod 1) Nejvyšší státní zástupce podal za období od 1. 1. 2003 do 5. 3. 2021 celkem 172 správních žalob dle § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Počet věcí, u nichž bylo přistoupeno nejvyšším státním zástupcem k podání správní žaloby, dle roku jejich nápadu je patrný z následující tabulky:

Rok	Počet podaných správních žalob ¹
2003	1
2004	6
2005	2
2006	3
2007	1
2008	10
2009	5
2010	40
2011	5
2012	8
2013	18
2014	4
2015	1
2016	1
2017	0
2018	0
2019	66
2020	1
2021 ²	0
Celkem	172

Ad bod 2) 88 žalobám bylo vyhověno, 62 žalob bylo zamítnuto, 4 žaloby byly odmítnuty a v 16 případech došlo k zastavení řízení (zpětvzetí žaloby).

Ad bod 4) Nejvyšší státní zástupce podal kasační stížnost v 16 případech.

Ad bod 5) Ve 13 případech byla kasační stížnost zamítnuta, 2 kasačním stížnostem bylo vyhověno a o 1 kasační stížnosti Nejvyšší správní soud dosud nerozhodl.

Ad bod 3 a 6) V následující tabulce jsou uvedena jednotlivá rozhodnutí o správních žalobách a navazujících kasačních stížnostech, včetně konečné úspěšnosti správních žalob (viz bod 2). Řízení vedená u Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti nejvyššího státního zástupce jsou vyznačena tučně. Jedná se o sp. zn. 5 As 80/2006; 9 As 12/2011; 2 As 337/2017; 5 As 327/2017; 9 As 30/2015;

¹ Jde se o počet podaných správních žalob určený dle roku nápadu věci.

² Stav k 5. 3. 2021.

Odpověď Kanceláře veřejného ochránce práv ze dne 1. 3. 2021 na žádost o poskytnutí informace dle z. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, podané zapsaným spolkem EDUCANOVA, z. s., IČ: 0644586, pod sp. zn. Inf/138/2021 dne 22. 1. 2021



ombudsman
Kancelář veřejného ochránce práv



KVOPX00B6LJC

Vaše sp. zn.	Inf/138/2021	
Sp. zn.	K106 15/2021	
Naše č. j.	KVOP-8817/2021	EDUCANOVA, z.s.
Datum	01. 03. 2021	Želatovská 2669/20 750 02 Přerov 2

ID DS: 9dbssy6

Sdělení o poskytnutí informace na základě žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Vážená paní, vážený pane,

dne 22. 2. 2021 byla do Kanceláře veřejného ochránce práv doručena Vaše žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím, kterou **žádáte následující informace:**

1. Kolik žalob proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“) Váš úřad podal za dobu účinnosti SŘS?
2. Kolika z těchto žalob bylo vyhověno, kolik bylo zamítnuto, kolik skončilo s jiným výsledkem a o kolika z nich ještě nebylo rozhodnuto?
3. U kterých krajských soudů a pod jakou spisovou značkou byla tato řízení vedena?
4. Kolik kasačních stížností ve smyslu § 102 SŘS Váš úřad podal za dobu účinnosti SŘS?
5. Kolika z těchto stížností bylo vyhověno, kolik zamítnuto, kolik skončilo s jiným výsledkem a o kolika z nich ještě nebylo rozhodnuto?
6. Pod jakými spisovými značkami byla tato řízení u Nejvyššího správního soudu vedena?

K Vaší žádosti **poskytují následující informace:**

K bodu č. 1

Ke dni 24. 2. 2021 podal veřejný ochránce tři žaloby ve veřejném zájmu. Žaloby jsou veřejně dostupné v Evidenci stanovisek ochránce.¹

K bodu č. 2

Žalobě sp. zn. 11/2012/SZD bylo vyhověno. O žalobě sp. zn. 40/2017/SZD dosud nebylo rozhodnuto. O žalobě sp. zn. 5/2020/SZD dosud nebylo rozhodnuto.

¹ Žaloba sp. zn. 11/2012/SZD dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1668>. Žaloba sp. zn. 40/2017/SZD dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7952>. Žaloba sp. zn. 5/2020/SZD dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7814>.

K bodu č. 3

Žaloba sp. zn. 11/2012/SZD – Krajský soud v Ústí nad Labem, č. j. 15 A 108/2013-277.

Žaloba sp. zn. 40/2017/SZD – Krajský soud v Brně, sp. zn. 41 Ad 22/2018.

Žaloba sp. zn. 5/2020/SZD – Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci, sp. zn. 65 A 18/2020.

K bodům č. 4, 5 a 6

Žaloba sp. zn. 11/2012/SZD – Kasační stížnost proti odmítnutí žaloby, vyhověno, č. j. 9 As 122/2013 – 15.

Žaloba sp. zn. 40/2017/SZD – Kasační stížnost proti zamítnutí návrhu na rozšíření žaloby, vyhověno, sp. zn. 2 As 184/2019.

Žaloba sp. zn. 5/2020/SZD – Veřejný ochránce práv nepodal kasační stížnost.

JUDr. Pavel Pořízek, Ph.D. v. r.
vedoucí Kanceláře veřejného ochránce práv
(podepsáno elektronicky)