

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

JUDr. Hana Vičarová Hefnerová

Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu

Disertační práce

Olomouc 2017

Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma „Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 31. 3. 2017

.....
JUDr. Hana Vičarová Hefnerová

Já, níže podepsaná **JUDr. Hana Vičarová Hefnerová**, autorka disertační práce „Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu,“ která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, správci:

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, Olomouc 771 47,

ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech UP, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka UP, která se nazývá Knihovna UP.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon).

Prohlašuji, že moje osobní údaje jsou pravdivé.

V Olomouci dne 31. 3. 2017

.....
JUDr. Hana Vičarová Hefnerová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala své školitelce doc. JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D. za odborné vedení, trpělivost, cenné rady a připomínky, čas a pozornost, kterou věnovala mně a mým dotazům v průběhu tvorby této disertační práce.

Velký dík patří mému manželovi a synovi za trpělivost a podporu po celou dobu mého doktorského studia, poděkování za podporu náleží rovněž mým rodičům a prarodičům.

Obsah

Obsah	5
Seznam použitých zkratk.....	8
1 Úvod.....	10
2 Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu	20
2. 1 Historický vývoj žaloby proti rozhodnutí správního orgánu v souvislosti s ochranou veřejného zájmu v kontextu vývoje správního soudnictví	21
2. 1. 1 Období Rakouska-Uherska.....	21
2. 1. 2 Období Československa v letech 1918 – 1948	24
2. 1. 3 Období let 1948 – 1989	25
2. 1. 4 Období 1989 – 31. 12. 2002	26
2. 1. 5 Období 2003 – doposud.....	29
2. 2 Právní zakotvení žaloby proti rozhodnutí správního orgánu	30
2. 2. 1 Mezinárodní a ústavněprávní rámec a východiska soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů.....	30
2. 2. 2 Zákonná právní úprava	33
2. 3 Dílčí závěr	35
3 Veřejný zájem	39
3. 1 „Veřejný zájem“ jako neurčitý právní pojem.....	42
3. 1. 1 Interpretace a aplikace neurčitých právních pojmů	44
3. 1. 2 Neurčité právní pojmy a správní uvážení	46
3. 1. 3 Přezkum neurčitých právních pojmů správními soudy	48
3. 2 Konkretizace obsahu neurčitého právního pojmu „veřejný zájem“	54
3. 2. 1 Prostý a kvalifikovaný veřejný zájem	59
3. 2. 2 Vymezení konkrétního veřejného zájmu a priori.....	63
3. 3 Dílčí závěr	66
4 Žalobní legitimace v (závažném) veřejném zájmu	71
4. 1 Žalobní legitimace správního orgánu	73
4. 1. 1 Žalobní legitimace správního orgánu dle § 67 s. ř. s.....	78
4. 1. 2 Dílčí závěr.....	82
4. 2 Žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce	83
4. 2. 1 Správní žaloby podané nejvyšším státním zástupcem k ochraně závažného veřejného zájmu dle § 66 odst. 2 s. ř. s.	87
4. 2. 2 Dílčí závěr.....	92

4. 3 Žalobní legitimace veřejného ochránce práv	93
4. 3. 1 Oprávnění veřejného ochránce práv ve vztahu ke správní žalobě ve veřejném zájmu od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2011.....	95
4. 3. 2 Přiznání samostatné aktivní žalobní legitimace veřejnému ochránci práv dle § 66 odst. 3 s. ř. s.....	100
4. 3. 3 Dílčí závěr.....	105
4. 4 Žalobní legitimace podle zvláštního právního předpisu	108
4. 4. 1 Období od 1. 1. 2003 do 10. 12. 2009	109
4. 4. 2 Období od 11. 12. 2009 do 30. 3. 2015	113
4. 4. 3 Období od 1. 4. 2015 doposud.....	117
4. 4. 4 Dílčí závěr.....	122
4. 5 Specifika zvláštní žalobní legitimace dle § 66 s. ř. s.....	125
4. 5. 1 Správní žaloba dle § 66 s. ř. s. jako mimořádné oprávnění ve vztahu ke lhůtám k jejímu podání	126
4. 5. 2 Správní žaloba dle § 66 s. ř. s. jako mimořádné oprávnění ve vztahu k funkční příslušnosti oprávněných subjektů.....	131
4. 5. 3 (Ne)prokazování a (ne)přezkoumávání (závažného) veřejného zájmu	141
4. 5. 4 Naplňování a formulování závažného veřejného zájmu	147
4. 5. 5 Přijímání a získávání podnětů k podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. a šetření z vlastní iniciativy.....	151
4. 5. 6 Dílčí závěr.....	153
5 Důležitý veřejný zájem jako jedna z podmínek přiznání suspenzivního účinku správní žalobě	157
5. 1 Právní zakotvení suspenzivního účinku správní žaloby a jeho přiznávání ex lege	160
5. 2 (Ne)rozpornost přiznání suspenzivního účinku s důležitým veřejným zájmem	164
5. 2. 1 Nárok na vydání vyhovujícího rozhodnutí	167
5. 2. 2 Zákonost správních aktů jako důležitý veřejný zájem pro přiznání suspenzivního účinku správní žalobě	169
5. 3 Žalobci ve veřejném zájmu dle § 66 s. ř. s. a jejich vztah k problematice suspenzivního účinku	173
5. 4 Dílčí závěr	175
6 Zahraniční právní úprava ochrany veřejného zájmu v řízení typově korespondujícím s českým řízením o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu	179
6. 1 Slovenská republika.....	179
6. 1. 1 Aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu	181

6. 1. 2 Veřejný zájem v právní úpravě suspenzivního účinku správní žaloby	185
6. 2 Polská republika	189
6. 2. 1 Zvláštní aktivní žalobní legitimace	191
6. 2. 2 Veřejný zájem v právní úpravě suspenzivního účinku správní žaloby	195
6. 3 Spolková republika Německo	196
6. 3. 1 Zvláštní aktivní žalobní legitimace	199
6. 3. 2 Veřejný zájem v právní úpravě suspenzivního účinku.....	201
6. 4 Dílčí závěr	204
7 Závěr	212
8 Seznam citovaných zdrojů.....	239
8. 1 Monografie	239
8. 2 Odborné články	243
8. 3 Příspěvky ve sbornících, či kolektivních monografiích.....	245
8. 4 Komentáře, slovníky a encyklopedie.....	248
8. 5 Sborníky	251
8. 6 Předpisy.....	253
8. 6. 1 Mezinárodní dokumenty.....	253
8. 6. 2 Ústavní zákony.....	254
8. 6. 3 Zákony	254
8. 6. 4 Ostatní předpisy	257
8. 6. 5 Zahraniční předpisy.....	258
8. 7 Judikatura	259
8. 7. 1 Judikatura Soudního dvora Evropské unie	259
8. 7. 2 Judikatura Evropského soudu pro lidská práva	260
8. 7. 3 Judikatura Ústavního soudu České republiky.....	262
8. 7. 4 Judikatura Nejvyššího správního soudu	264
8. 7. 5 Judikatura dalších českých soudů	271
8. 7. 6 Judikatura zahraničních národních soudů.....	273
8. 8 Další zdroje	274
8. 8. 1 Internetové příspěvky	274
8. 8. 2 Výroční zprávy o činnosti.....	275
8. 8. 3 Ostatní zdroje	276
9 Shrnutí.....	278
10 Seznam klíčových slov / List of key words.....	282

Seznam použitých zkratk

Aarhuská úmluva	Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 25. 6. 1998, vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s.
ČR	Česká republika
EChMS	Evropské charty místní samosprávy ze dne 15. října 1985
EIA	zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
krajské zřízení	zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších právních předpisů
LZPS	usnesení Předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších právních předpisů
NSS	Nejvyšší správní soud
o. s. ř.	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších právních předpisů
obecní zřízení	zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení, ve znění pozdějších právních předpisů
p. o. p.	pokyn obecné povahy nejvyšší státní zástupkyně č. 9/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o netrestní působnosti
p. p. s. a.	polský zákon o řízení před správními soudy – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
p. u. s. a.	polský zákon o organizaci správních soudů – ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych
s. ř.	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších právních předpisů
s. ř. s.	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších právních předpisů

s. s. p.	zákon č. 162/2015 Z.z., Správny súdny poriadok
SD EU	Soudní dvůr Evropské unie
Směrnice 85/337/EHS	směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. 6. 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí
Směrnice 2011/92/EU	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí
správní žaloba	žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.
ÚS	Ústavní soud
Úmluva	Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5, 8 a 11 vyhlášena 4. 11. 1950 Radou Evropy v Římě
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších právních předpisů
VwGO	německý zákon o soudním řízení správním – Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom 21. Januar 1960
z. s. z.	zákon č. 283/1993 Sb., o státní zastupitelství, ve znění pozdějších právních předpisů
z. ú. z. s.	zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších právních předpisů
z. v. o. p.	zákon o veřejném ochránci práv
zákon č. 303/2011 Sb.	zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ve znění pozdějších právních předpisů
zákon o hl. městě Praze	zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších právních předpisů

1 Úvod

Slovní spojení „veřejný zájem“ je jedním z klíčových a velmi užívaných pojmů ve správním právu. Setkáváme se s ním jednak v oblasti veřejné správy, ale rovněž i v oblasti správního soudnictví. Obsah tohoto neurčitěho právního pojmu se pak naplňuje v každém konkrétním řízení, tedy je definován pro každé řízení specificky. Stejně jako v případě zájmů soukromých, je nutné poskytovat právní ochranu i zájmům veřejným.

Tato disertační práce se zaměřuje na otázku ochrany zájmu veřejného, a to v souvislosti s jedním konkrétním řízením v rámci správního soudnictví, a to žalobou proti rozhodnutí správního orgánu.

V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se vyskytuje slovní spojení „veřejný zájem“ v souvislosti se dvěma oblastmi. Tou první je právní úprava aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu, druhou oblastí je posléze problematika suspenzivního účinku správní žaloby.

Otázka ochrany veřejného zájmu v řízení o správní žalobě je otázkou velice aktuální a zajímavou. Zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ve znění pozdějších právních předpisů, došlo k významné novelizaci zákonných ustanovení týkajících se aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu a suspenzivního účinku správní žaloby, a to právě konkrétně i ve vztahu k neurčitěmu právnímu pojmu „veřejný zájem“.

V případě aktivní žalobní legitimace byl rozšířen okruh subjektů, které mohou správní žalobu ve veřejném zájmu podávat, přičemž ne všichni ze zákonem definovaných subjektů mají v případě podání správní žaloby ve veřejném zájmu dle dikce zákona stejné či obdobné postavení.

V oblasti suspenzivního účinku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu došlo k modifikaci podmínek pro přiznání odkladného účinku správní žalobě, což se dotklo právě i podmínky ohledně nerozpornosti přiznání suspenzivního účinku této žalobě s důležitým veřejným zájmem, když v původní právní úpravě postačovala nerozpornost pouze s (prostým) veřejným zájmem.

V souvislosti s aktuálností a zajímavostí tématu ochrany veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nelze nezmínit provázanost otázky aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu s možností podání návrhu na přiznání suspenzivního účinku právě subjekty k ochraně veřejného zájmu aktivně žalobně legitimovanými.

A konečně, kromě toho, že v právní úpravě obou výše zmíněných institutů figuruje veřejný zájem, nejedná se o jakýkoli, tedy prostý, veřejný zájem, nýbrž o veřejný zájem kvalifikovaný. V případě aktivní žalobní legitimace jde o závažný veřejný zájem, v případě suspenzivního účinku o veřejný zájem důležitý. Ona kvalifikovanost veřejného zájmu tedy je v tomto směru rovněž jistým propojovacím prvkem obou oblastí.

Cílem disertační práce zejména v souladu se změnou právní úpravy týkající se otázky ochrany veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ke dni 1. 1. 2012 a provázanosti obou stěžejních oblastí této práce je analýza nové právní úpravy, komparace s právní úpravou minulou, případně zahraniční, následné odhalení nedostatků nové právní úpravy a návrhy *de lege ferenda* v dané oblasti, to vše nejen v teoreticko-právní rovině, ale rovněž v souvislosti s aplikací aktuální judikatorní praxe.

Hlavní hypotéza této disertační práce je následující:

Existence explicitně zákonem vyjádřené koncepce ochrany veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve vztahu ke zvláštní aktivní žalobní legitimaci a suspenzivnímu účinku žaloby je opodstatněná.

Daná hypotéza je následně doplněna dílčími hypotézami, případně výzkumnými otázkami v rámci jednotlivých kapitol práce. Na jednotlivé dílčí hypotézy či výzkumné otázky je odpovídáno v dílčích závěrech práce a opětovně jsou souhrnně zmíněny v konečném závěru celé práce, kde je rovněž zodpovězena hlavní hypotéza této disertační práce, a to buď jejím potvrzením, nebo vyvrácením.

Pokud se jedná o dosavadní zpracování zvoleného tématu, nebyla v oblasti aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu ani v oblasti suspenzivního účinku vydána žádná ucelená monografie týkající se samostatně pouze jedné z těchto problematik. Samostatné pojednání, o těchto dvou konkrétních oblastech a specifických otázkách, avšak velice stručného charakteru, lze nalézt v monografiích týkajících se správního soudnictví jako celku.

Nelze opomenout rovněž komentářovou literaturu k soudnímu řádu správnímu, a to konkrétně dva aktuální stěžejní komentáře,¹ které se blíže aktivní žalobní legitimaci ve veřejném zájmu a suspenzivním účinkem jako takovým zabývají, nicméně v rozsahu běžném pro obsáhlejší díla komentářového charakteru.

Co se týká suspenzivního účinku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, nalezneme zde několik málo odborných článků, případně příspěvků ve sbornících, nicméně obecně

¹ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1168 s.; ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, 1152 s.

shrnuto se zaměřují na veškeré podmínky pro jeho přiznání a nikoli pouze na dílčí problematiku jedné z konkrétních podmínek, a už vůbec ne na otázku ochrany veřejného zájmu v souvislosti se suspenzivním účinkem žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

V případě aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu je rovněž dosavadní rozpracovanost tohoto tématu v rámci odborných článků a příspěvků ve sbornících opravdu velice nízká. Snad jen pokud se jedná o aktivní žalobní legitimaci spolků z oblasti ochrany životního prostředí, zde nalezneme co do počtu více odborných článků případně příspěvků ve sbornících, nicméně stále lze hovořit v řádu jednotek.

V rámci tvorby disertační práce jsem tak nejčastěji pracovala se soudní judikaturou, komentářovou literaturou a souhrnnými či každoročními zprávami o činnosti některých subjektů – státního zastupitelství a veřejného ochránce práv.

V oblasti judikatury byla použita soudní rozhodnutí Soudního dvora Evropské Unie, Evropského soudu pro lidská práva, Ústavního soudu České republiky, Nejvyššího správního soudu, soudů ve správním soudnictví a dalších soudů.

Rovněž jsem čerpala z různých monografií, avšak nikoli tematicky přímo zaměřených na otázku aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu či na problematiku suspenzivního účinku. Dále jsem vycházela z odborných článků v různých odborných časopisech, z příspěvků obsažených ve sbornících, ale rovněž i z komentářů, slovníků a děl encyklopedického typu.

V případě předpisů, které byly pro tvorbu použity, se jednalo o dokumenty mezinárodního charakteru, ústavní zákony, zákony, podzákoné právní předpisy či ostatní předpisy. Důležitými byly rovněž i důvodové zprávy k návrhům zákonů.

Nelze opomenout ani internetové zdroje, tedy webové stránky různých státních i nestátních institucí, jako důležitý zdroj informací. Na tomto místě je nutno vyzdvihnout jako velice významný zdroj informací pro otázku aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu v souvislosti s nejvyšším státním zástupcem a ombudsmanem Souhrnné zprávy o činnosti Veřejného ochránce práv za jednotlivé roky jeho činnosti a každoroční Zprávy o činnosti státního zastupitelství; obojí dostupné online.

V disertační práci je použito několik metod vědecké práce. Jedná se o metodu historickou, případně srovnávací historickou, která je použita v rámci historických souvislostí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu v souvislosti s ochranou veřejného zájmu.

Dále je použito metody popisné, opomenuta není ani analýza, kdy zpětně pomocí metody syntézy jsou vyvozeny závěry, které jsou posléze v práci použity, a z nichž je dále vycházeno.

Poznatky jsou získány rovněž prostřednictvím metody abstrakce, kdy z jednotlivých zákonných ustanovení jsou vyděleny obecné charakteristiky, prostřednictvím konkretizace, kdy opačným způsobem jsou z obecných charakteristik vyvozeny konkrétní závěry.

Použito je dále rovněž metod dedukce, kdy je od obecných závěrů a tvrzení přecházeno k tvrzením jednotlivým a rovněž metoda indukce, kdy z jednotlivých příkladů a tvrzení jsou formovány obecné závěry.

Nelze opomenout ani metodu komparace, a to ve smyslu komparace se zahraniční právní úpravou daného tématu práce.

Disertační práce na téma „Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu“ je, včetně úvodu, členěna do šesti věcných kapitol a závěru. Každá kapitola se posléze sestává z podkapitol. Jednotlivé kapitoly či podkapitoly zahrnují dílčí závěry, které výstižně shrnují problematiku jednotlivých oblastí, a v nichž je rovněž zodpovězeno na dílčí hypotézy, případně dílčí výzkumné otázky, uvedené v disertační práci. Jejich zodpovězení pak ve svém souhrnu přispívá a cílí na zodpovězení hlavní hypotézy disertační práce.

Úvodní kapitola práce plní metodologicko-koncepční funkci a dle Směrnice děkanky č. 2/2010, kterou se stanoví náležitosti kvalifikačních prací na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci, a v souladu s níž je celá tato disertační práce vypracována, obsahuje vymezení cíle a tématu práce, časové, obsahové a územní vymezení textu, zhodnocení dosavadního zpracování tématu, charakteristiku použitých zdrojů, jejich zhodnocení, použité metody, definice hypotéz a výzkumných otázek, vysvětlení členění práce, stručný přehled obsahu práce a návrhy na další výzkum.

Kapitola druhá je věnována institutu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu jako takovému, je členěna do tří podkapitol, kdy poslední z podkapitol obsahuje dílčí závěr a dílčí shrnutí kapitoly druhé.

První podkapitola pojednává o historických souvislostech žaloby, avšak nikoli obecně, ale konkrétně ve vztahu k neurčitému právnímu pojmu „veřejný zájem“, a to od období Rakouska-Uherska až po právní úpravu de lege lata, a to ve vztahu jednak k aktivní žalobní legitimaci ve veřejném zájmu, ale i ve vztahu k suspenzivnímu účinku. Opomenuto není ani zkoumání jisté kontinuity či diskontinuity zohledňování koncepce veřejného zájmu v řízení o tomto žalobním typu.

Následující část kapitoly je zaměřena na právní úpravu a zakotvení žaloby proti rozhodnutí správního orgánu de lege lata, tedy vytváří právní rámec dané problematiky, a to nikoli jen na úrovni zákonné, tedy národní, ale i na úrovni mezinárodní, a to zejména

v souvislosti s významným mezinárodním dokumentem – Evropskou Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

Třetí kapitola disertační práce se zabývá slovním spojením o značně neurčitěm obsahu a významu, o jehož ochraně v rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je dále pojednáno, tedy o „veřejném zájmu.“ Kapitola je rovněž členěna do tří podkapitol, když poslední podkapitola obsahuje dílčí závěr, tedy dílčí shrnutí k této části práce.

V první podkapitole je slovní spojení „veřejný zájem“ vymezeno z hlediska teorie správního práva, tedy jako neurčitý právní pojem, což s sebou nese další aspekty, které jsou stručně zmiňovány – otázka interpretace a aplikace neurčitých právních pojmů, jejich vymezení ve vztahu ke správní úvaze a rovněž otázka soudního přezkumu neurčitých právních pojmů ze strany správních soudů v souvislosti s problematikou ingerence moci soudní do moci výkonné.

Další část kapitoly se pak již specificky zabývá přímo konkretizací a naplněním obsahu neurčitého právního pojmu „veřejný zájem“, a to jednak z hlediska teorie správního práva, a dále rovněž z pohledu judikatury, a to především judikatury Nejvyššího správního soudu, Ústavního soudu, ale i Evropského soudu pro lidská práva.

S konkretizací tohoto neurčitého právního pojmu zejména ze strany judikatury soudů je pak spjata otázka rozlišování veřejných zájmů z kvalitativního hlediska, a to na veřejný zájem prostý a veřejný zájem (blíže) kvalifikovaný, když právě s kvalifikovaným veřejným zájmem pracuje právní úprava žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, a to jak v souvislosti se zvláštní žalobní legitimací, tak ve spojitosti se suspenzivním účinkem správní žaloby.

Poslední oblastí, kterou se tato podkapitola zabývá, je případná možnost či nemožnost vymezení tohoto neurčitého právního pojmu de lege lata a priori zákonodárcem.

Následující, čtvrtá, kapitola je stěžejní kapitolou disertační práce a soustředí se na oblast aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu neboli na zvláštní aktivní žalobní legitimaci. Jelikož zvláštní aktivní žalobní legitimaci disponují čtyři subjekty, koresponduje i rozdělení kapitoly na jednotlivé podkapitoly s jednotlivými typy žalobců, přičemž poslední, pátá, podkapitola je zaměřena na specifické problematické oblasti všech žalobců ve veřejném zájmu.

Vzhledem k rozsáhlému obsahu čtvrté kapitoly, neobsahuje tato jeden dílčí shrnující závěr tak, jako kapitoly předcházející. Jednotlivé dílčí závěry jsou zde, i z důvodu přehlednosti práce, vyvozovány k jednotlivým podkapitolám zvlášť.

První podkapitola je věnována správnímu orgánu, o němž zákon upravující řízení před správními orgány stanoví, že zvláštní žalobní legitimací ve veřejném zájmu za zákonem stanovených podmínek disponuje.

Jelikož se v minulosti jednalo, a stále jedná o zákonné ustanovení obsolentní, jsou v práci obsaženy i úvahy o tom, kdy může správní orgán vystupovat v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jako aktivně legitimovaný subjekt.

Dále je zde pojednáno o tzv. správních žalobách ve věcech samosprávy, kde je okruh subjektů, které mohou tuto žalobu podat, rovněž vymezen zákonem velice konkrétně. V rámci soudního řízení o správních žalobách ve věcech samosprávy totiž zákonem vymezení žalobci hájí rovněž zájem veřejný.

Aktivní žalobní legitimací ve veřejném zájmu ve vztahu k nejvyššímu státnímu zástupci se zabývá následující část práce.

V této fázi práce je o nejvyšším státním zástupci, jakožto subjektu aktivně žalobně legitimovaném k ochraně veřejného zájmu, pojednáno spíše obecněji – důvody zakotvení jeho aktivní žalobní legitimace, počty podaných správních žalob, případně podnětů k podání správních žalob ve veřejném zájmu, od roku 2003 doposud, konkretizace „veřejného zájmu“ ze strany nejvyššího státního zástupce –, neboť podrobnější problematika vztahující se i na další žalobce ve veřejném zájmu je obsažena v podkapitole páté.

Následující část práce pojednává o „nově“ zakotvené aktivní žalobní legitimaci ve veřejném zájmu, a to ve vztahu k veřejnému ochránci práv.

V úvodu se zabývá vymezením několika druhů kooperací ombudsmana a nejvyššího státního zástupce v dané oblasti od roku 2003 do konce roku 2011, kdy různé varianty vazeb a vztahů mezi těmito dvěma subjekty vyústily v průběhu let k zakotvení samostatné aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu ve vztahu k veřejnému ochránci práv. Následující část práce se tudíž zabývá jednotlivými případy, kdy ombudsman správní žalobu podal, případně její podání zvažoval.

Předposlední, tedy čtvrtá, podkapitola pojednává o aktivní žalobní legitimaci ve veřejném zájmu dle zvláštního právního předpisu – zvláštního zákona nebo mezinárodní smlouvy, která je součástí právního řádu.

Tato aktivní žalobní legitimace v českém právním řádu úzce souvisí s procesem posuzováním vlivů na životní prostředí a možnou účastí veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách a záležitostech týkajících se oblasti životního prostředí.

Poslední podkapitola se posléze zabývá několika specifickými problémy v souvislosti s aktivní žalobní legitimací ve veřejném zájmu. Konkrétní oblasti jsou mezi jednotlivými žalobci natolik propojeny, že jim byla vymezena samostatná podkapitola, neboť pokud by byly zmiňovány u konkrétních žalobců zvlášť v předchozích podkapitolách, jednak by se jednotlivé části práce opakovaly a dále by ony konkrétní problematické oblasti dostatečně nevynikly tak, jako když jim je vyčleněna samostatná podkapitola.

Jedná se o otázku mimořádnosti správní žaloby ve veřejném zájmu, a to jednak ve vztahu ke lhůtám k jejímu podání a dále ve vztahu k funkční příslušnosti některých subjektů oprávněných k jejímu podání. Další důležitou problematikou je otázka (ne)prokazování závažného či prostého veřejného zájmu ze strany žalobce a s tím související (ne)přezkoumávání závažného či prostého veřejného zájmu správním soudem.

Následuje teoreticko-praktická část týkající se konkrétního naplňování a formulování závažného veřejného zájmu, a to s důrazem na aktivní žalobní legitimaci veřejného ochránce práv. V závěru je pojednáno o otázce přijímání a získávání podnětů k podání správní žaloby ve veřejném zájmu a otázka šetření z vlastní iniciativy.

Kvalifikovaný veřejný zájem má důležitou roli rovněž v otázce týkající se suspenzivního účinku správní žaloby, když o této problematice pojednává pátá kapitola disertační práce. Obsahuje čtyři podkapitoly, přičemž posledních z nich plní opět funkci dílčího závěru a dílčího shrnutí dané oblasti.

V úvodu je vymezeno právní zakotvení přiznávání suspenzivního účinku správní žaloby a otázka jeho přiznávání ex lege. Následuje rozbor nerozpornosti přiznání odkladného účinku správní žalobě s důležitým veřejným zájmem jako jedna z podmínek pro jeho přiznání, otázka zákonnosti správních rozhodnutí v souvislosti s přiznáváním odkladného účinku a problematika nárokovosti vydání vyhovujícího soudního rozhodnutí.

Další část práce se zabývá otázkou suspenzivního účinku v souvislosti s oblastí aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu, čímž dochází k jistému propojení těchto dvou témat.

Poslední věcná kapitola, tedy kapitola šestá, se věnuje právní úpravě ochrany veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, či jiném obdobném řízení, v zahraničních právních úpravách. Jedná se tedy zejména o analytickou a komparativní část práce. Konkrétně se zabývá právní úpravou slovenskou, polskou a německou.

V sedmé kapitole je obsažen závěr práce, je zde zodpovězena zejména hlavní hypotéza práce, ale rovněž i dílčí hypotézy, případně výzkumné otázky. Závěr rovněž zahrnuje návrhy de lege ferenda, nicméně tyto jsou uváděny průběžně v celém textu práce.

Jelikož tato disertační práce nemůže vzhledem ke svému rozsahu pojmout veškeré problematické či zajímavé aspekty daného tématu a dalších oblastí, které s ním úzce souvisí, a které se mi postupně při tvorbě práce objevovaly a otevíraly, odkazují na tomto místě na možnost dalšího výzkumu v následujících oblastech:

- otázka četnosti využívání aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu ze strany veřejného ochránce práv v následujících letech,

- otázka komparace využití aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu vs. „klasické“ aktivní žalobní legitimace ze strany spolků v oblasti ochrany životního prostředí, a to vzhledem k novelizaci právních předpisů v této oblasti,

- otázka svěření zvláštní aktivní žalobní legitimace v případě nejvyššího státního zástupce nikoli pouze ve vztahu k němu, ale rovněž ve vztahu ke všem státním zástupcům tak, jak to činí např. polská či slovenská právní úprava,

- otázka ochrany životního prostředí prostřednictvím aktivní žalobní legitimace spolků zabývajících se ochranou životního prostředí skrze správní soudy, a to komparativně v ČR a Spolkové republice Německo, když německý soudní řád správní o této zvláštní aktivní žalobní legitimaci mlčí (vzhledem k rozsahu a zaměření tohoto tématu do oblasti práva životního prostředí není pro něj v této práci dostatečný prostor),

- otázka komparace přiznávání suspenzivního účinku správním soudem v případě splnění podmínek pro jeho přiznání ve vztahu ke správní žalobě, kdy správní soud musí suspenzivní účinek přiznat, a ve vztahu ke kasační stížnosti, kdy správní soud suspenzivní účinek přiznat může,

- otázka možného porušení čl. 6 odst. 1 Evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v případě, že by o suspenzivním účinku správní žaloby v ČR rozhodovaly správní orgány a nikoli správní soudy,

- otázka vývoje slovenské judikatury ve vztahu k přiznání suspenzivního účinku správní žalobě v souvislosti s (ne)rozporností tohoto přiznání s veřejným zájmem či (ne)rozporností přiznání se zájmem EU pro případnou inspiraci pro českou právní úpravu.

Části předkládané disertační práce byly v souladu s § 47 odst. 4 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, publikovány, případně přijaty k publikaci, a to následovně:

Část monografie

VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Veřejný zájem: princip legality jako veřejný zájem z pohledu správního řádu a vymezení veřejného zájmu a priori zákonodárcem. In RAJCHL, Jiří (ed.) a kol. *Správní řád - 10 let v akci*, 1. vydání. Praha: Eva Rozkotová, 2016, s. 66 – 72.

Odborné články

VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Správní žaloba ve veřejném zájmu v kontextu evropského práva. *Acta Iuridica Olomoucensia*, 2016. (v tisku)

Příspěvky ve sbornících

VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Veřejný zájem v souvislosti s řízením o správní žalobě dle § 66 s. ř. s. In MADLEŇÁKOVÁ, Lucia, VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana (eds.). *Právo v proměnách času: 10 let debatování mladých právníků*. Praha: Leges, 2016, s. 43 – 49.

VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Aktivní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se zaměřením na nejvyššího státního zástupce. In ŠMELKOVÁ, Jana et al. *Mil'níky práva v stredoeurópskom priestore 2015 - Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, v dňoch 19. – 21. 3. 2015 v priestoroch ÚZ NR SR Častá - Papiernička pod záštitou dekana Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty, doc. JUDr. Eduarda Burdu, PhD.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, s. 269 – 276.

VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Ne/prokazování a ne/přezkoumávání závažného veřejného zájmu v řízení o správní žalobě. In VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana, MADLEŇÁKOVÁ, Lucia (eds.). *Kontroverzní názory v právu*. Praha: Leges, 2015, s. 52 – 58.

VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Role veřejného ochránce práv v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. In PIECHOWICZOVÁ, Lucie, MADLEŇÁKOVÁ, Lucia (eds.). *Autonomie jednotlivce*. Praha: Leges, 2014, s. 161 – 167.

VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. K povaze žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. In MINČIČ, Vladimír a kol. (eds.). *Mil'níky práva v stredoeurópskom priestore 2014 –*

Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou v dňoch 27. – 29. 3. 2014 v priestoroch ÚZ NR SR Častá – Papiernička pod záštitou dekana Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty, prof. JUDr. Pavla Kubička, CSc. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, právnická fakulta, 2014, s. 549 – 554.

VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Zahraniční vlivy na české správní soudnictví. In MADLEŇÁKOVÁ, Lucia, PIECHOWICZOVÁ, Lucie (eds.). *Zahraniční vlivy na vnitrostátní právo*. Praha: Leges, 2014, s. 99 – 106.

VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Změny v odkladném účinku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. In KISELYOVÁ, Zuzana et al. (ed). *Mil'niky práva v stredoeurópskom priestore 2013: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, právnickou fakultou, v dňoch 21. – 23. 3. 2013 v priestoroch ÚZ NR SR Častá-Papiernička pod záštitou dekana Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty, prof. JUDr. Pavla Kubička, CSc. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, s. 643 – 649*

Tato disertační práce je zpracována k právnímu stav ke dni 31. 3. 2017.

2 Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu² je nejvýznamnějším druhem soudního řízení správního. Správní žaloba je pak považována za ústřední, klíčový a nejdůležitější nástroj ochrany veřejných subjektivních práv a kontroly veřejné správy v soudnictví tohoto typu. Na tento fakt lze usuzovat hned z několika skutečností.

Jednak ze samotné systematiky zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní,³ z níž je patrný prim správní žaloby, kdy je předpokládáno, že nejčastěji bude docházet k přezkumu formalizovaných aktů veřejné správy směřujících vůči jednotlivci ve formě aktů, které mají obecně povahu individuálního správního aktu. Obdobně se k této skutečnosti staví i právní věda.⁴ Vztah speciality tohoto žalobního typu vzhledem k žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu potvrzuje rovněž i judikatura Nejvyššího správního soudu.⁵⁶

Na významnost řízení tohoto typu lze usuzovat i z faktu, že historické kořeny správní žaloby a řízení o ní sahají až do druhé poloviny 19. století, když tento žalobní typ byl zachován v různých modifikacích až doposud. Předkládaná kapitola tak v první podkapitole nastiňuje historický vývoj správní žaloby ve vztahu k ochraně veřejného zájmu v kontextu vývoje samotného správního soudnictví.

Hlavní hypotéza uvedená v úvodu disertační práce je v dané kapitole rozvedena do dílčí výzkumné otázky, na niž se autorka práce snaží odpovědět, a dále do několika dílčích hypotéz, na které se snaží autorka této práce rovněž odpovědět, a to buď jejich potvrzením, nebo jejich vyvrácením.

Dílčí výzkumná otázka (I.) a dílčí hypotézy (II. – IV.) jsou uvedeny následovně:

I. Kdy se začíná, z historického pohledu, v právní úpravě soudního řízení správního o správní žalobě užívat pojmu „veřejný zájem,“ v jakých souvislostech a jakým způsobem?

² Dále jen „správní žaloba“.

³ Dále jen „s. ř. s.“.

⁴ POTĚŠIL, Lukáš. In ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 35 – 37 (§ 4 s. ř. s.); ŠURÁNEK, Petr. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 486.

⁵ Dále jen „NSS“.

⁶ „(...) ústřední roli v systému žalob podle s. ř. s. hraje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. (...) 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. (...) Nečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu svým způsobem přípravným a pomocným prostředkem.“ Blíže k tomuto vztahu viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008 – 98, zejména odst. 17 – 21.

II. Ve vztahu ke správní žalobě lze hovořit o kontinuitě určitého zohledňování veřejného zájmu v její právní úpravě v rámci správního soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy.

III. Dozor prokuratury lze považovat za způsob právního zakotvení ochrany veřejného zájmu.

IV. V historických právních úpravách soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy lze vysledovat kontinuitu ochrany veřejného zájmu ve smyslu existence *actio popularis*. Nejedná se tedy o nový institut existující v našem právním řádu až od roku 2003.

Další podkapitola navazuje na předchozí část práce o historickém exkurzu a věnuje se ve zkratce aktuální právní úpravě, čímž vymezuje pozitivně právní rámec, v němž se posléze bude pohybovat stěžejní část této práce.

2. 1 Historický vývoj žaloby proti rozhodnutí správního orgánu v souvislosti s ochranou veřejného zájmu v kontextu vývoje správního soudnictví

S historickým vývojem správní žaloby byl, je a bude neodmyslitelně a neoddělitelně spjat i vývoj celého správního soudnictví jako takového. V začátcích správního soudnictví představovala správní žaloba jediný a základní žalobní typ, z něhož se v průběhu času oddělily a vyvinuly žalobní typy další. Představovala a představuje tedy nosný pilíř pro řízení před správními soudy, ačkoli se její podoba v různých érách měnila.

Účelem a cílem této podkapitoly není obecná analýza historického vývoje správní žaloby v souvislosti s vývojem správního soudnictví jako takového, nýbrž analýza jejich vzájemného vývoje v souvislosti s ochranou veřejného zájmu v jakékoli podobě či formě prostřednictvím správní žaloby.

2. 1. 1 Období Rakouska-Uherska

Správní soudnictví na území dnešní České republiky⁷ má svou tradici sahající až do druhé poloviny 19. století, kdy po oddělení soudnictví od veřejné správy roku 1848⁸ byl přijat, jako část tzv. prosincové ústavy, roku 1867 zákon č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské. Již zde je v čl. 15 odst. 2 zakotvena existence správního soudnictví v případě přezkumu

⁷ Dále jen „ČR“.

⁸ Blíže viz HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan, DOBEŠ, Jan. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. 2. vyd. Praha: NLN, 2005, s. 137 – 138.

rozhodnutí správních úřadů ve věcech veřejnoprávních,⁹ nicméně tento článek předpokládal pro svou bližší konkretizaci přijetí speciálního zákona.

Zvláštní zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu byl přijat až o osm let později na podzim roku 1875.¹⁰ Došlo jím ke zřízení předchůdce dnešního NSS, a to Správního soudního dvora se sídlem ve Vídni, který měl na starost „*jakousi všeobecnou kontrolu právní v oboru správy*“¹¹ a byl jediným soudním orgánem zabývajícím se správním soudnictvím v té době.¹²

Existoval pouze jediný typ soudního řízení správního, který byl srovnatelný a podobný s dnešním řízením o správní žalobě. Daná legislativa byla sice koncepčně velice blízká dnešní právní úpravě řízení o správní žalobě, nicméně v některých směrech se lišila.¹³

Z hlediska ochrany veřejného zájmu zde žádným způsobem nebyla zakotvena zvláštní žalobní legitimace k jeho ochraně,¹⁴ tedy právní úprava byla založena na tzv. jurisdikci subjektivní. Veřejný zájem však figuroval v oblasti rozhodování o odkladném účinku podané stížnosti,

kdy tento ex lege automaticky, stejně jako dnes, nenastával, nicméně strana stížnost podávající o něj mohla požádat. Pokud neexistoval veřejný zájem na výkonu správního rozhodnutí a byly splněny další podmínky, bylo možné suspenzivní účinek přiznat.¹⁵

O přiznání odkladného účinku podané stížnosti bylo však nutno požádat správní úřad, jenž napadené rozhodnutí vydal, a nikoli orgán napadené rozhodnutí přezkoumávající, což je z mého pohledu docela neobvyklý postup, neboť se nepředpokládám existence zájmu ze strany správního orgánu suspenzivní účinek správní žalobě přiznat, neboť správní orgán je (by měl být) toho názoru, že rozhodl zákonně a věcně správně, tedy je zde dána ve vztahu

⁹ Nejdříve je zde v odst. 1 zakotven přezkum rozhodnutí správních úřadů ve věcech soukromoprávních soudy v civilním soudnictví a poté až v odst. 2 přezkum rozhodnutí správních úřadů ve věcech veřejnoprávních, a to konkrétně takto: „*Měl-li by se mimo to někdo rozhodnutím nebo nějakým nařízením úřadu správního ve svých právech za zkrácena, má toho vůli, domáhati se práva svého před soudem správním ve veřejném a ústním řízení proti zástupci úřadu správního. V kterých případnostech bude soud správní rozhodovati, jak bude složen a jak řízení před ním půjde předsed, ustanoví se zvláštním zákonem.*“

¹⁰ Do roku 1875 působil omezeným způsobem jako správní soud Říšský soud – blíže viz HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan, DOBEŠ, Jan. *Dějiny správy...*, s. 266.

¹¹ PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo ústavní. Část třetí: Ústava říšská*. 2. doplněné vydání. Praha: Nákladem Jednoty právnické, 1902, s. 351.

¹² Z hlediska modelových variant při vytváření správního soudnictví v této době, např. k možnému pruskému modelu viz HÁCHA, Emil. *Správní soudnictví*. In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek IV. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1938, s. 828.

¹³ Stížnost (správní žaloba) musela být podepsána advokátem, soud nerozhodoval v tzv. plné jurisdikci aj. - blíže srov. např. § 5 odst. 1 a 2, § 6 odst. 1, § 14, § 18 odst. 3 a § 31 odst. 1 zákona č. 36/1876 ř. z., a dále také HOETZEL, Jiří. *Rakouské řízení správní*. Praha: Všehrd, 1915, s. 125; MATES, Pavel, MAZANEC Michal. Úvahy a fakta o správním soudnictví: 2. díl. *Právní rozhledy*, 1994, č. 9, s. 225 – 229.

¹⁴ Podle § 2 odst. 1 zákona č. 36/1876 ř. z., stížnost nemohl podat nikdo jiný, než ten, „*kdo praví, mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního v právech jeho ublíženo.*“

¹⁵ § 17 zákona č. 36/1876 ř. z., o zřízení nejvyššího správního soudu

k rozhodnutím správních orgánů jejich presumpce platnosti a správnosti, a to ve smyslu jednak věcné správnosti, ale i zákonnosti.¹⁶ Neměl by být tedy dán důvod ze strany správního orgánu pro přiznání suspenzivního účinku správní žalobě.

Správní orgán by tak měl, na základě výše uvedeného, rozhodnout o nepřiznání odkladného účinku vždy, kdežto v případě správního soudu, který posuzuje věc nezávisle, nelze dopředu určit, jaký bude jeho výrok v případě podané žádosti o přiznání suspenzivního účinku. Nad to by se mohlo v případě rozhodování o suspenzivním účinku správní žaloby (závislým) správním orgánem jednat o porušení čl. 6 odst. 1 Evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.¹⁷

Dále se nabízí otázka, zda by tato koncepce přiznávání odkladného účinku založená na jakési kooperaci mezi správním orgánem a správním soudem nevedla k urychlení soudního řízení správního.

Jsem toho názoru, že spíše nikoli, neboť správní soud, který danou věc rozhoduje, se musí se spisem seznámit. V momentě, kdy je správní soud s případem obeznámen, není nejmenší důvod pro to, aby o přiznání odkladného účinku nerozhodl. Nicméně obdobně, z časového hlediska, je tomu i v případě správního orgánu, proti jehož rozhodnutí je správní žaloba společně s žádostí o přiznání suspenzivního účinku podávána. Správní orgán je s věcí obeznámen, tudíž se nemusí seznamovat s věcí znovu v celém rozsahu a o (ne)přiznání suspenzivního účinku může rovněž rovnou rozhodnout.

Dle mého názoru by však nemělo docházet ze strany správního orgánu k rozhodování o žádosti o přiznání odkladného účinku, a to zejména z důvodu neexistence nezávislého rozhodování ze strany správních orgánů.

Nicméně v období Rakouska-Uherska správní úřad podle § 17 zákona č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, takové žádosti vyhovět musel, pokud nebyl v rozporu s veřejným zájmem ten fakt, že napadené rozhodnutí nebude neprodleně vykonáno a pokud by výkonem rozhodnutí došlo na straně stěžovatele ke škodě nenabytné, tj. škodě nenahraditelné.¹⁸

¹⁶ Blíže viz FRUMAROVÁ, Kateřina. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 17 – 24.

¹⁷ Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5, 8 a 11 vyhlášena 4. 11. 1950 Radou Evropy v Římě; dále jen „Úmluva“.

¹⁸ Konkrétní znění právní úpravy pro přiznávání odkladného účinku stížnosti v § 17 zákona č. 36/1876 ř. z.: „*Stížnost k soudu správnímu podaná nemá dle práva účinku odkladacího. Strana stížnost vedoucí má však na vůli, žádati na úřadu správním za takový odklad, a nevyhledávaj-li toho veřejné příčiny, aby rozhodnutí neprodleně bylo vykonáno, a vzešla-li by tím vykonáním straně škoda nenabytná, má tento úřad ten odklad povolit.*“

2. 1. 2 Období Československa v letech 1918 – 1948

Zákonem č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého ze dne 28. října 1918, jednak „vstoupil Československý stát v život“¹⁹ a jednak jím došlo k recepci rakousko-uherského právního řádu. Poté byl 2. listopadu vydán zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, jehož podstata a obsah se téměř shodovala se zákonem o zřízení správního soudu z roku 1875.²⁰

Ústava z roku 1920²¹ předpokládala v čl. 88 odst. 1²² vytvoření celé soustavy správních soudů. Nicméně k tomuto kroku nebylo přistoupeno a NSS zůstal jedinou, svébytnou, institucí zabývající se správním soudnictvím, která se musela zabývat veškerým nápadem ve správním soudnictví.²³ Tato skutečnost vedla k rychlému nárůstu nápadu a k jeho přetížení.²⁴

V právní úpravě správního soudnictví v letech 1918 – 1948, došlo jen ke drobným změnám oproti původnímu stavu z dob Rakouska-Uherska.²⁵ Právní úprava ochrany zájmu veřejného v řízení o správní žalobě – v tehdejší době stále ještě terminologicky o stížnosti – byla totožná jako v období Rakouska-Uherska, tedy stížnost ze zákona neměla sama o sobě odkladný účinek, nicméně bylo možno o něj požádat (u žalovaného úřadu).²⁶ Suspenzivní účinek bylo možno přiznat, pokud zde nebyl veřejný zájem na okamžitém výkonu rozhodnutí. Aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu právně upravena nebyla.

¹⁹ Věta první preambule zákona č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého.

²⁰ Stejně jako předtím Správní soudní dvůr ve Vídni, tak i teď NSS byl nejdůležitější institucí, která prováděla kontrolu veřejné správy. Nejvyšší správní soud vykonával centralizované správní soudnictví.

²¹ Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky

²² Čl. 88 odst. 1: „Soudní ochranu proti správním úřadům poskytuje v nejvyšší stolici soud složený z neodvislých soudců a zřízený pro území celé republiky.“

²³ Zákonem č. 158/1920 Sb., o správním soudnictví u úřadův okresních a župních, došlo k uzákonění decentralizace správního soudnictví, kdy k rozhodování v něm měly být povolány senáty složené ze státních úředníků a z lidem volených zástupců. Ačkoli modelu župního soudnictví byl poskytnut ústavní základ zákonem č. 121/1920, Sb., Ústavní listina Československé republiky v § 86 (mělo se nově jednat o již zmiňovaný pruský model správního soudnictví a nikoli o původně převzatý model rakouský), nebyl nikdy uskutečněn. Obdobně i zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, umožňoval okresním a zemským voleným zástupcům vykonávat funkci ve správním soudnictví, nicméně prováděcí předpisy k tomuto zákonu nebyly vydány. Blíže viz MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha, 1996, s. 31 a HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan, DOBEŠ, Jan. *Dějiny správy...*, s. 341 – 342.

²⁴ Blíže viz HÁCHA, Emil. (průvodní slovo), RÁDL, Zdeněk (ed). *Nejvyšší správní soud. Normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. Správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Praha. Československý Kompas, 1933, s. 13.

²⁵ Např. do jurisdikce NSS bylo nově začleněno řešení kompetenčních sporů (mezi zastupitelstvem země a nejvyššími vládními úřady, mezi autonomními zemskými orgány zemí ve věcech náležejících do jejich správy – viz § 2 odst. 5 zákona č. 3/1918 Sb.) a rozhodování o porušení politických práv občana zaručených mu ústavou. Blíže ke správnímu soudnictví v tomto období viz HAMULÁKOVÁ, Klára. *Správní soudnictví v období první republiky*. In BUBELOVÁ, Kamila (ed). *Poceta Eduardu Vlčkovi k 70. narozeninám*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2010, s. 157 – 165.

²⁶ § 17 zákona č. 164/1937 Sb., o nejvyšším správním soudě

2. 1. 3 Období let 1948 – 1989

Ústava Československé republiky z roku 1948²⁷ v § 137 odst. 1 výslovně uvádí, že pro území Československé republiky se zřizuje vedle nejvyššího soudu, nejvyššího vojenského soudu také soud správní – pouze soud správní, nikoli NSS. Zákon, který by provedl ústavní ustanovení týkající se správního soudnictví, však vydán nebyl,²⁸ naopak zákonem č. 166/1949 Sb., o sídle správního soudu, došlo k přesídlení NSS do Bratislavy, čímž byla jeho pozice výrazně oslabena a logicky došlo rovněž k degradaci významu soudního řízení o správní žalobě se všemi možnými konsekvencemi, tedy i ve vztahu k ochraně veřejného zájmu.

Ve výčtu soudů, které vykonávaly soudnictví na území Československé republiky, učiněném v zákoně č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře již (Nejvyšší) správní soud nefiguruje. K jeho explicitnímu zrušení došlo zákonem č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, kdy dle § 18 odst. 2 „*zrušeny jsou všechny předpisy o správním soudu.*“²⁹

Dle občanského soudního řádu z roku 1950³⁰ zůstala možnost soudního přezkumu správních rozhodnutí zachována pouze pro oblast sociálního a nemocenského pojištění a prováděly jej soudy civilní.³¹ V případě soudního přezkumu správních rozhodnutí v této době byla veškerá předběžná opatření, jejichž specifickým projevem je i možnost rozhodnutí o odkladném účinku správní žaloby, a to na návrh nebo ex lege, zákonem explicitně vyloučena.³²

Velice úzký rozsah právní úpravy správního soudnictví mezi léty 1950 – 1963 odráží jeho výše zmíněná téměř neexistence. Ani občanský soudní řád z roku 1963³³ nepřinesl zlepšení v této otázce.

Dozor nad zachováváním zákonnosti v rozhodovací činnosti správních orgánů vykonával generální prokurátor.³⁴ V případě, kdy zjistil, že jakékoli rozhodnutí nebo opatření

²⁷ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

²⁸ Existence soudu, který by přezkoumával rozhodnutí správních orgánů, nebyla komunistickým režimem vítána. Postupně byl význam správního soudu zlehčován a podceňován, až převážil názor, podle něhož nebude pro nově vznikající socialistickou společnost existence správního soudnictví a soudu odůvodněna, „*protože jednak nebudou vznikat takové konflikty mezi občany a lidovou správou, které by vyžadovaly soudní řešení, jednak kontrolní činnost zaměřenou na zákonnost správních aktů budou vykonávat jiné orgány, zejména orgány prokuratury v rámci všeobecného dozoru.*“ Viz MACUR, Josef. *Správní soudnictví*. Brno: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, 1986, s. 58.

²⁹ Blíže k zániku bývalého Nejvyššího správního soudu viz MAZANEC, Michal. Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů Státního ústředního archivu. In NOVOTNÝ, Oto (usp.). *Pocta Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: Aspi Publishing, 2002, s. 159 – 182.

³⁰ Zákon č. 142/1950 Sb., o řízení ve věcech občanskoprávních (občanský soudní řád).

³¹ Návrh byl považován za opravný prostředek proti výměru Ústřední národní pojišťovny a příplatkových ústavů a proti připojištění u Ústřední národní pojišťovny.

³² § 401 odst. 2 zákona č. 142/1950 Sb., o řízení ve věcech občanskoprávních (občanský soudní řád)

³³ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

je protizákonné, mohl podat bez časového omezení protest,³⁵ který tedy sloužil k ochraně zákonnosti v jakémkoli typu rozhodování – tedy i v oblasti veřejné správy.³⁶

Později, když došlo k přijetí nového zákona o prokuratuře,³⁷ se nejednalo již pouze o dozor generálního prokurátora nad správními úřady, ale o všeobecný dozor prokuratury. Nad zákonností právních předpisů, jiných aktů či zákonností postupů a rozhodnutí správních orgánů dohlížel jak generální prokurátor, tak i jemu podřízení prokurátoři. Oba dva typy prokurátorského dozoru dokládají, že prokurátor zastával důležité místo nejen v soudním řízení trestním, ale i v občanském soudním řízení, v rámci něhož, ač v minimální omezené míře, docházelo k přezkumu některých rozhodnutí vydávaných v oblasti veřejné správy. Dle Rubeše byl prokurátor „*reprezentantem specifického celospolečenského zájmu, totiž zájmu nad dodržováním socialistické zákonnosti.*“³⁸ Lze tedy konstatovat, že dozor nad zachováním zákonnosti hraje významnou roli z hlediska ochrany objektivního práva, přičemž zájem na ochraně objektivního práva by měl být vždy považována za zájem veřejný.³⁹

Uvolněnost politické situace ve druhé polovině 60. let 20. století, připustila mnoho odborných debat a diskuzí⁴⁰ o obnově „plnohodnotného“ správního soudnictví. Tyto debaty a diskuze a případné praktické či právní kroky v této oblasti byly však po událostech v srpnu 1968 zastaveny. V sedmdesátých ani osmdesátých letech nedoznala celková koncepce soudního přezkoumávání aktů správních orgánů žádných výrazných změn.⁴¹

2. 1. 4 Období 1989 – 31. 12. 2002

Správní soudnictví bylo obnoveno navázáním na rakouskou tradici až po událostech listopadu 1989. K zakotvení správního soudnictví na ústavní úrovni došlo ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práva a svobod (čl. 36 odst. 2).

³⁴ § 6 odst. 1 zákona č. 64/1952, o soudech a prokuratuře: „*Nejvyšší dozor na přesné provádění a zachovávání zákonů a jiných právních předpisů všemi ministerstvy a jinými úřady, soudy, národními výbory, orgány, institucemi a úředními osobami, jakož i jednotlivými občany.*“

³⁵ Viz § 3 a 4 zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře.

³⁶ Blíže viz NOVÝ, Zdeněk. Občanské právo procesní. In BOBEK, Michal, MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch (Eds.) *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví.* Mezinárodní politologický ústav, Masarykova Univerzita: Brno, 2009, s. 528-531.

³⁷ Zákon č. 60/1965 Sb., o prokuratuře.

³⁸ RUBEŠ, Josef a kol. *Občanský soudní řád.* 1. díl. Praha: Orbis, 1970, s. 141; k pojmu „socialistická zákonnost“ blíže viz NOVÝ, Zdeněk. *Občanské právo...*, s. 532.

³⁹ Blíže viz MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví...*, s. 36.

⁴⁰ Viz např.: MIKULE, Vladimír. Správní soudnictví - ano či ne?. *Právník*, 1968, č. 10. s. 769 – 779; HROMADA, Jiří. Několik úvah o problému renesance správního soudnictví. *Správní právo*, 1969, č. 1. s. 3 – 9; ZOULÍK, František. K postavení prokuratury. *Socialistická zákonnost*, 1968, č. 7, s. 385 – 393.

⁴¹ SLÁDEČEK, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy.* vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 36.

Zákon č. 519/1991 Sb., novelizoval občanský soudní řád z roku 1963, do něhož byla vložena nová část pátá jako jakési provizorium, jež však přetrvalo v našem právním řádu něco málo více než deset let.⁴²

Po rozdělení Československa zakotvila nově Ústava z roku 1993⁴³ formálně existenci NSS.⁴⁴ Listina základních práv a svobod z roku 1993⁴⁵ převzala zakotvení správního soudnictví v úplně stejné podobě, jak to činila její předchůdkyně z roku 1991. Správní soudnictví však bylo i nadále zahrnuto v občanském soudním řádu jako provizorium. Částí pátou občanského soudního řádu z roku 1963⁴⁶ byla nastolena dvoukolejná právní úprava v soudním přezkumu rozhodnutí správních orgánů – přezkum na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (hlava druhá) a na základě opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu (hlava třetí), což vedlo k jeho znepráhlednění a žádným způsobem nepřispělo k „*vnitřní jednotě, souladnosti a logičnosti právního řádu.*“⁴⁷

Rozhodování o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu

Právní úprava soudního řízení podle hlavy druhé, části páté o. s. ř. připomínala koncepci rakouského modelu správního soudnictví. Obecně lze říci, že tato legislativa byla v mnoha směrech obdobná dnešní právní úpravě.⁴⁸ Žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu zde však ještě žádným způsobem nefigurovala.

Ze zákona nebylo možno žalobě automaticky ex lege přiznat odkladný účinek. Tento bylo možné přiznat pouze na návrh žalobce a to za předpokladu, že by mu neprodleným výkonem rozhodnutí hrozila závažná újma. Tedy žádným způsobem zde není zohledněna možnost rozporu přiznání suspenzivního účinku správní žalobě s veřejným zájmem.

⁴² V této době byl kladen požadavek na to, aby správní soudnictví začalo fungovat co nejdříve s tím, že v blízké budoucnosti bude přijat právní předpis odpovídající kvality týkající se pouze správního soudnictví.

⁴³ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

⁴⁴ Právně a fakticky však vznikl až o deset let později, 1. 1. 2003.

⁴⁵ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky; dále jen „LZPS“.

⁴⁶ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád; dále jen „o. s. ř.“.

⁴⁷ MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 139.

⁴⁸ Lze však poukázat na některé rozdíly například ve věcné příslušnosti soudů, v obecně povinném právním zastoupení, neexistenci přezkoumávání v plné jurisdikci (už tehdy se jednalo o rozpor s požadavkem čl. 6 odst. 1 Úmluvy; k tomu srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 2. 1983 1981 ve věci *Le Compte proti Belgii*), jednoinstančnost soudního řízení správního.

Rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutí správních orgánů

Kromě řízení o správních žalobách, což bylo jako jediné řízení považováno některými odborníky⁴⁹ za správní soudnictví v jeho pravé podobě, probíhalo před správními soudy také řízení podle hlavy třetí, části páté o. s. ř., ve kterém se odrážel přezkum správních rozhodnutí v letech 1950 – 1989. V tomto řízení se rozhodovalo o opravných prostředcích proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů. Lze říci, že zde pokračovalo správní řízení na základě opravného prostředku, o němž však nerozhodoval správní orgán, ale správní soud. Samotným podáním opravného prostředku nedocházelo k odkladnému účinku ex lege, nýbrž obdobně jako v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, bylo možno o něj požádat. Nicméně ani prostřednictvím tohoto institutu se neuplatňovala ochrana veřejného zájmu, neboť při ne/přiznávání odkladu vykonatelnosti veřejný zájem nijak nefiguroval.

Stručně ke zrušení části páté občanského soudního řádu nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99

K přijetí právního předpisu týkajícího se správního soudnictví po mnoho let nedocházelo, ačkoli zakotvení správního soudnictví v části páté bylo stále považováno za řešení dočasné. Ačkoli byl o. s. ř. neustále novelizován, touto cestou se nedostatky části páté odstranit nepodařilo. Lidé se obraceli z důvodu jednoinstančnosti soudního řízení správního na Ústavní soud,⁵⁰ který takto suploval roli NSS, což nebylo žádoucí a ÚS nesl tento fakt dosti nelibě. V důsledku své rozhodovací činnosti zrušil v průběhu let některá ustanovení části páté o. s. ř.

Přelomovým se však stal jeho náleze ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, kterým došlo ke zrušení celé části páté o. s. ř. Důvodů pro zrušení této části bylo několik, zde alespoň některé z nich: rozpor právního zakotvení organizace správního soudnictví mezi ústavní a zákonnou úrovní; jednoinstančnost soudního řízení správního; absence tzv. plné jurisdikce;⁵¹ velice úzké vymezení předmětu správního soudnictví; aktivní žalobní legitimace vázána pouze na podmínku účastenství v předchozím správním řízení, aj.⁵²

⁴⁹ MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění ...*, s. 139.

⁵⁰ Dále jen „ÚS“.

⁵¹ K výkladu pojmu „plná jurisdikce“ srov. rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004 – 89 či rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006 – 99.

⁵² Blíže k problematice zrušení části páté srov. Nález ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99; dále také: MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. Nad nálezem ÚS, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví. *Bulletin Advokacie*, 2002, č. 10, s. 59 – 66.; PENK, František. Poznámka na okraj nálezu Ústavního soudu o zrušení části páté občanského soudního řádu o správním soudnictví (polemika). *Bulletin advokacie*,

Otázkou ochrany veřejného zájmu v řízení o správní žalobě se výše uvedený přelomový náleží ÚS nezabýval, a to ani v souvislosti s aktivní žalobní legitimací ve veřejném zájmu (řešena byla pouze aktivní žalobní legitimace k ochraně veřejného subjektivního práva), ani v souvislosti se suspenzivním účinkem správní žaloby.

2. 1. 5 Období 2003 – doposud

Nová právní úprava správního soudnictví provedená zákonem č. 150/2002 Sb., soudním řádem správním, přinesla mnoho změn, které se snažily mimo jiné reagovat na nedostatky v uvedeném náleží ÚS. Přijetí s. ř. s. znamenalo začátek nové etapy správního soudnictví v ČR a rovněž návrat k prvorepublikové či starorakouské koncepci diferencovaného způsobu soudního přezkumu, kdy správní soudy již znovu přezkoumávají jen rozhodnutí správních orgánů v oblasti veřejného práva.

Nejdříve byla vyřešena otázka organizace správního soudnictví,⁵³ poté byla rozšířena škála typů soudního řízení správního, přičemž správní žaloba, ačkoli prošla jistými změnami – i v souvislosti a ve vztahu k ochraně veřejného zájmu v řízení o ní, – zůstala základním a klíčovým⁵⁴ prostředkem ochrany veřejných subjektivních práv. Nadále již není rozlišováno mezi správní žalobou podanou proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu a návrhem, který by směřoval proti nepravomocnému rozhodnutí správního orgánu.

Změn ve vztahu ke správní žalobě nastala celá řada,⁵⁵ nicméně z pohledu ochrany veřejného zájmu, došlo vedle obecné žalobní legitimace nově k zakotvení žalobní legitimace ve veřejném zájmu. Žalobu tedy nově může podat i nejvyšší státní zástupce či dále ten, komu je toto oprávnění explicitně svěřeno zvláštním zákonem nebo mezinárodní smlouvou a dále správní orgán, o němž tak stanoví zákon upravující řízení před správními orgány. Po novele s. ř. s. provedené zákonem č. 303/2011 Sb.,⁵⁶ došlo k rozšíření zvláštní aktivní žalobní legitimace i na veřejného ochránce práv.

2002, č. 10, s. 67-68.; SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 419.; CHVÁTALOVÁ, Iva. *Historie a současnost správního soudnictví v České republice*. *Správní právo*, 2004, č. 1 – 2, s. 107 – 110.

⁵³ Blíže k možným modelovým variantám organizace správního soudnictví viz str. 12 - 21 dokumentu *Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2000 [cit. 1. června 2013]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=669&CT1=0>.

⁵⁴ K této problematice blíže viz úvod kapitoly 2 práce.

⁵⁵ Např. se začal uplatňovat princip generální klauzule, správní soudy začaly rozhodovat v tzv. plné jurisdikci, faktické zavedení institutu kasační stížnosti, aj.

⁵⁶ Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Dále jen „zákon č. 303/2011 Sb.“

Koncepce odkladného účinku je obdobná jako v minulosti – správní žaloba nemá opět ze zákona odkladný účinek, nicméně za splnění jistých podmínek ho lze přiznat. Právní úprava reflektuje jednak odklad všech možných následků napadaného rozhodnutí a jednak chrání veřejný zájem, a to zamítnutím návrhu na přiznání odkladného účinku v případě, že by bylo jeho přiznání v rozporu s veřejným zájmem, potažmo důležitým veřejným zájmem.

2. 2 Právní zakotvení žaloby proti rozhodnutí správního orgánu

Následující podkapitola představuje pozitivně-právní rámec, v němž se bude pohybovat stěžejní část této disertační práce – řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se zaměřením a důrazem na ochranu veřejného zájmu v tomto řízení.

Na mezinárodní úrovni a v souvislosti s ústavněprávními východisky se jedná de facto o prameny správního soudnictví jako takového. Stejně jako v souvislosti s historickým vývojem správní žaloby, který je těžko oddělitelný od historického vývoje správního soudnictví jako takového, nelze si ani v tomto případě dost dobře představit vhodné a účelné oddělení těchto dvou oblastí od sebe, neboť k sobě neodmyslitelně patří.

Na zákonné úrovni je posléze vhodnější vyzdvihnout a z celého konceptu českého správního soudnictví oddělit samostatně zákonnou úpravu správní žaloby, případně v tomto řízení se vyskytujícího veřejného zájmu, a to zejména i s ohledem na novelu s. ř. s. provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., která významným způsobem obohatila a pozměnila právní úpravu týkající se správní žaloby ve vztahu k ochraně veřejného zájmu.

2. 2. 1 Mezinárodní a ústavněprávní rámec a východiska soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů

Problematika ochrany veřejného zájmu v řízení o správní žalobě je v té nejobecnější rovině spjata zejména s právem na řádný, resp. spravedlivý proces,⁵⁷ jež představuje souhrn procesních garancí ve své komplexnosti sloužících k ochraně práva hmotného. Poprvé bylo tohoto slovního spojení použito v rozsudku Evropského soudu pro lidská práva⁵⁸ ve věci *Golder proti Spojenému království*,⁵⁹ když tento soud označil jednotlivá procesní práva obsažená v čl. 6 odst. 1 Úmluvy jako celek tvořící komplexně právo na spravedlivý proces.⁶⁰

⁵⁷ K pojmům řádný vs. spravedlivý proces blíže viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo...*, s. 440.

⁵⁸ Dále jen „ESLP“.

⁵⁹ Rozhodnutí ESLP ze dne 21. 2. 1975 *Golder proti Spojenému království*

⁶⁰ K historickému vývoji práva na spravedlivý proces odkazují blíže zde: MOLEK, Pavel. *Spravedlivý proces*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012. s. 18 – 26; Blíže k právu na spravedlivý proces viz SUDRE, Frédéric. *Droit européen et international des droits de l'homme*. 12. édition mise à jour. Paris: PUF, 2015, 967 s.

Mezinárodní rámec pro právo na spravedlivý proces tvoří několik mezinárodních dokumentů ať už univerzální či evropské povahy. Velmi obecně a jednoduše formulované všeobecné požadavky na spravedlivý proces nalezneme v čl. 10 Všeobecné deklarace lidských práv,⁶¹ která, ač jako nezávazný právní dokument, slouží jako východisko pro další lidskoprávní úmluvy. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech⁶² rovněž zahrnuje v čl. 14 obecné požadavky na spravedlivý proces.⁶³ Rovněž celá řada dalších dokumentů univerzální povahy se také týká práva na spravedlivý proces, pro účely této práce však není zapotřebí činit výčet, proto je odkazováno na relevantní literaturu.⁶⁴

Velice významným dokumentem na evropské úrovni je pak Úmluva a v souvislosti s právem na spravedlivý proces konkrétně čl. 6 odst. 1 této Úmluvy znějící takto: „*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.*“⁶⁵

Jako východiskový základ a inspirační zdroj byla Úmluva použita pro Listinu základních práv Evropské Unie,⁶⁶ která věnuje celou šestou hlavu soudnictví a konkrétně čl. 47 právu na spravedlivý proces a účinné právní ochraně.⁶⁷

⁶¹ Čl. 10 Všeobecné deklarace lidských práv: „*Každý má stejné právo, aby byl řádně a veřejně vyslechnut nezávislým a nestranným soudem, pokud jde o určení jeho práv a povinností nebo o jakékoli trestní obvinění proti němu.*“

⁶² Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, vyhlášený pod číslem 120/1976.

⁶³ Čl. 14 odst. 1 jako nejvšeobecnější ustanovení Mezinárodního paktu o občanských a politických právech ohledně práva na spravedlivý proces zní: „*Všechny osoby jsou si před soudem rovny. Každý má úplně stejné právo, aby byl spravedlivě a veřejně vyslechnut nezávislým a nestranným soudem, který rozhoduje buď o jeho právech a povinnostech, nebo o jakémkoli trestním obvinění vzneseném proti němu. Tisk a veřejnost mohou být vyloučeny z celého řízení nebo z jeho části z důvodů morálky, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti nebo tehdy, když si toho vyžaduje soukromý zájem stran, nebo mohou být vyloučeny v rozsahu, který je podle přísného mínění soudu nutný při zvláštních okolnostech, kdy by zveřejnění prejudikovalo zájmy spravedlnosti; avšak každý rozsudek vynesený v trestní nebo občanskoprávní věci bude zveřejněn s výjimkou případů, kdy zájem mladistvých osob vyžaduje jiný postup nebo kdy se řízení týká manželských sporů nebo opatrovnictví dětí.*“

⁶⁴ K dalším dokumentům univerzální povahy týkajících se práva na spravedlivý proces blíže viz MOLEK, Pavel. *Spravedlivý proces...*, s. 69 – 72.

⁶⁵ Kromě tohoto článku lze nalézt jednotlivé garance práva na spravedlivý proces i na jiných místech Úmluvy – např. čl. 7 či 13. Mimo Úmluvu je možné nalézt garanci práva na spravedlivý proces v rámci Rady Evropy i v jiných neméně důležitých dokumentech – blíže viz MOLEK, Pavel. *Spravedlivý proces...*, s. 68 – 69.

⁶⁶ Listina základních práv Evropské Unie jde však interpretačně dále, zejména v oblasti „občanských práv nebo závazků“ či „trestního obvinění.“ K této problematice blíže viz MOLEK, Pavel. *Spravedlivý proces ...*, s. 33 – 41.

⁶⁷ Čl. 47 blíže: „*Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Každému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován. Bezplatná právní pomoc je poskytnuta všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti.*“

Ústavněprávní rámec garance práva na spravedlivý proces v ČR představuje v hlavě V. LZPS článek 36, kdy v souvislosti s celou hlavou V. LZPS i Ústavní soud apeluje na nutnost jejího výkladu v souladu s čl. 6 Úmluvy. Do výkladu ústavněprávního zakotvení práva na spravedlivý proces se tedy v plné míře promítá čl. 6 Úmluvy.⁶⁸

Garanci správního soudnictví na ústavní úrovni pak představuje odstavec druhý čl. 36 LZPS, ve kterém se uvádí, 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. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“

V daném ustanovení s ústavní silou se odráží zejména čl. 6 odst. 1, věta první Úmluvy, ve vztahu ke správnímu soudnictví se pak jedná konkrétně o požadavek mezinárodněprávního charakteru na existenci možného následného přezkumu rozhodnutí veřejné správy.⁶⁹ Explicitně možnost tohoto následného soudního přezkumu rozhodnutí veřejné správy sice z daného článku nevyplývá, nicméně judikatura ESLP svou interpretací výrazným způsobem rozšířila význam tohoto ustanovení právě ve vztahu k přezkumu v soudním řízení správním, kdy čl. 6 odst. 1 Úmluvy vztahuje přiměřeně i na rozhodování ve veřejné správě.⁷⁰

⁶⁸ Blíže viz KLÍMA, Karel a kol. In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2 rozšířené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1288 – 1339 (čl. 36 LZPS); POSPÍŠIL, Ivo. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 725 – 770 (čl. 36 LZPS).

⁶⁹ Ačkoli požadavek následného soudního přezkumu rozhodnutí veřejné správy plyne zejména z čl. 6 odst. 1 Úmluvy, nejedná se o jediný mezinárodní dokument týkající se této problematiky. Dále viz např. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, vyhlášený pod číslem 120/1976 (čl. 14), Doporučení Rady Evropy (2004) 20 o soudním přezkoumávání správních úkonů (aktů), Doporučení Rady Evropy (2007) 7 o dobré veřejné správě, aj.

⁷⁰ Judikatura ESLP tak pod slovní spojení „občanská práva a závazky“ nezahrnuje již jen věci občanskoprávního a pracovněprávního charakteru, ale rovněž i problematiku typicky správní – např. poškozování hlukem nebo znečištěním (viz rozsudek ESLP ze dne 16. 7. 1971 *Ringeisen vs. Rakousko*), přezkum správních rozhodnutí o omezení styku s dítětem (viz rozsudek ESLP ze dne 8. 7. 1987 *W. proti Spojenému království*), přezkum disciplinárních deliktů, pokud je následkem disciplinárního řízení rozhodnutí o ukončení výkonu daného povolání, např. ukončení lékařského povolání (viz rozsudek ESLP ze dne 10. 2. 1983 *Le Compte proti Belgii*), řízení o územním plánování, pokud mají dopad na rozsah a hodnotu vlastnických práv (viz rozsudek ESLP ze dne 22. 11. 1995 *Bryan proti Spojenému království*), rozhodování o vyvlastnění (viz rozsudek ESLP ze dne 23. 9. 1982 *Sporrong a Lönnroth proti Švédsku*), rozhodnutí o hornické činnosti (viz rozsudek ESLP ze dne 6. 2. 2003 *Georgios Papadopoulos proti Řecku*), rozhodování o povolení stavby přehradní nádrže (viz rozsudek ESLP ze dne 27. 4. 2004 *Gorraiz Lizarraga proti Španělsku*), disciplinární řízení ve věcech soudců vedené orgánem soudního typu (viz rozsudek ESLP ze dne 5. 2. 2009 *Olujić proti Chorvatsku*). Rovněž „jakékoli trestní obvinění“ je nutné z důvodu problematičnosti rozlišování správních a soudních deliktů, nutno vykládat extenzivně ve vztahu k deliktům správním (viz rozsudek ESLP ze dne 2. 9. 1998 *Lauko proti Slovensku*, rozsudek ESLP ze dne 2. 9. 1998 *Kadubec proti Slovensku*), k řízení o trestech za porušování cenových předpisů (viz rozsudek ESLP ze dne 27. 2. 1980 *Deweer proti Belgii*), k řízení o trestech za porušení předpisů o veřejné soutěži (viz rozsudek ESLP ze dne 27. 2. 1992 *Société Stenuit proti Francii*), k řízení o trestech za daňové úniky (viz rozsudek ESLP ze dne 24. 2. 1994 *Bendenoun proti Francii*, rozsudek ESLP ze dne 23. 11. 2006 *Jussila proti Finsku*), k řízení o přestupcích proti právu shromažďovacímu (viz rozsudek ESLP ze dne 29. 4. 1988 *Belilos proti Švýcarsku*), k případu pokuty v rámci celního práva (viz rozsudek ESLP ze dne 7. 10. 1988 *Salabiaku proti Francii*). Blíže k problematice výkladu

Avšak ani onen extenzivní výklad čl. 6 odst. 1 Úmluvy ze strany ESLP nelze vztáhnout na všechny oblasti rozhodování veřejné správy.⁷¹

Z důvodu komplexnosti nelze na ústavní úrovni kromě čl. 36 odst. 2 LZPS opomenout jako prameny správního soudnictví a další zdroj ústavní garance správního soudnictví čl. 91 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky,⁷² který řadí NSS do soustavy soudů, čl. 92 Ústavy týkající se působnosti NSS, čl. 87 odst. 3 Ústavy vztahující se k rozhodování o zrušení právních předpisů či jejich jednotlivých ustanovení v případě jejich rozporu se zákonem a k rozhodování některých kompetenčních konfliktů.

2. 2. 2 Zákonná právní úprava

Koncepce soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy je v ČR momentálně dvoukolejná – ochrana soukromým subjektivním právům, o nichž bylo rozhodnuto orgánem veřejné správy, je poskytována v rámci civilního soudnictví,⁷³ a to konkrétně prostřednictvím části páté o. s. ř., ochrana (zejména) veřejným subjektivním právům, o nichž rovněž rozhodoval orgán veřejné správy, je poskytována prostřednictvím s. ř. s. – v tomto druhém případě se tedy jedná o konkretizaci čl. 36 odst. 2 LZPS na zákonné úrovni ve vztahu ke správnímu soudnictví.

V případě zákonného zakotvení správní žaloby se zde konkrétně jedná jednak o stěžejní ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. vztahující se k pravomoci soudu rozhodovat 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

čl. 6 odst. 1 Úmluvy viz HARRIS, David a kol. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 212; MOLEK, Pavel. *Spravedlivý proces...*, s. 34 – 68.

⁷¹ Např. rozsudek ESLP ze dne 5. 10. 2000 *Maaouia proti Francii* - rozhodnutí o vstupu, pobytu, vyhoštění cizinců nedávají vzniknout sporu o „občanská práva nebo závazky,“ ani se nejedná o extenzivní výklad slovního spojení „oprávněnosti trestního obvinění,“ obdobně k negativnímu vymezení slovního spojení „občanská práva nebo závazky“ ve vztahu k pasivnímu volebnímu právu rozsudek ESLP ze dne 21. 10. 1997 *Pierre-Bloch proti Francii*, dále pod tento výklad nespádají dle rozsudku ESLP ze dne 10. 2. 1983 *Le Compte proti Belgii* disciplinární řízení, avšak pouze jen tehdy, pokud následkem není rozhodnutí o ukončení výkonu daného povolání, dále se jedná o řízení ve věcech občanství a migrace (např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 4. 2. 2005 *Mamatkulov a Askarov proti Turecku*), povinnosti nastoupit vojenskou službu (např. rozsudek ESLP ze dne 8. 5. 1987 *Nicolussi proti Rakousku*), povinnosti svědčit u soudu (např. rozsudek ESLP ze dne 18. 1. 1996 *BBC proti Spojenému království*). Pod extenzivní výklad slovního spojení „oprávněnost trestního obvinění“ pak dle ESLP nelze podřadit např. řízení o pořádkové pokutě (např. rozsudek ESLP ze dne 23. 3. 1994 *Ravnsborg proti Švédsku*), řízení netrestní (neodstrašující) povahy (např. rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1984 *Oztürk proti Německu*), okamžité preventivní odebrání řidičského průkazu (např. rozsudek ESLP ze dne 28. 10. 1999 *Escoubet proti Belgii*) či nařízený výchovný řidičský kurz (např. rozsudek ESLP ze dne 7. 11. 2000 *Blokker proti Nizozemsku*).

⁷² Dále jen „Ústava“.

⁷³ Zákonný základ poskytuje § 7 odst. 2 o. s. ř.

a právnických osob v oblasti veřejné správy,“ přičemž sám s. ř. s. v § 6 uvádí, že mohou existovat případy, které jsou vyloučeny z rozhodování soudů ve správním soudnictví ať už samotným s. ř. s. nebo zvláštním zákonem – obecně je tedy zakotvena existence možných kompetenčních výluk ve vztahu ke generální přezkumné klauzuli, nicméně v této souvislosti nelze opomenout čl. 36 odst. 2, věta druhá LZPS, která zdůrazňuje fakt, že „z pravomoci soudů však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“ Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak představuje konkrétní zákonný základ pro realizaci mezinárodních a ústavněprávních požadavků následného soudního přezkumu rozhodnutí veřejné správy.⁷⁴

V souvislosti se zákonným zakotvením správní žaloby je pak nutno ve vztahu k s. ř. s. zmínit obecná ustanovení o řízení před správními soudy obsažená v části třetí, hlavě první – tedy § 32 – 64 s. ř. s. a dále zvláštní ustanovení o řízení o správní žalobě zakotvená zejména v § 65 – 78 s. ř. s. Slovní spojení „veřejný zájem“ je zde uváděn konkrétně v § 66 v souvislosti se zvláštní žalobní legitimací k podání správní žaloby dále v § 73 odst. 2 s. ř. s. v souvislosti s hmotněprávními podmínkami pro přiznávání suspenzivního účinku správní žalobě.

V případě pokusu vytvořit taxativní výčet právních předpisů, které se určitým způsobem dotýkají problematiky správní žaloby a řízení o ní, lze dospět k témuž názoru, jako Sládeček⁷⁵ v případě snahy vytvořit vyčerpávající přehled právních předpisů souvisejících s problematikou správního soudnictví jako takového, tedy – jednalo by se o velmi obširný „telefonní“ seznam, přičemž většina těchto právních předpisů stanovuje buď drobné procesní odchylky od stěžejního právního předpisu (s. ř. s.) nebo jen odkazují na možnost přezkumu daného rozhodnutí ve správním soudnictví prostřednictvím správní žaloby.

Dle mého názoru nemá tedy smysl je na tomto místě vyjmenovávat.⁷⁶ Je však vhodné zmínit, že drobné modifikace (odchylky) správní žaloby v daných právních předpisech se v souvislosti s tématem této práce týkají problematiky přiznání odkladného účinku správní žalobě, kde rovněž v obecné právní úpravě obsažené v § 73 odst. 2 s. ř. s. figuruje neurčitý právní pojem „veřejný zájem,“ kdy při přiznávání odkladného účinku podle této právní úpravy je nutné brát ohled na veřejný zájem v daném řízení. Právě tyto další právní předpisy,

⁷⁴ K § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. blíže viz VETEŠNÍK, Pavel. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád ...*, s. 19 - 24; POTĚŠIL, Lukáš. In ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád ...*, s. 37 – 39.

⁷⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Správní soudnictví ...*, s. 41.

⁷⁶ Blíže k jednotlivým předpisům viz tamtéž s. 41 – 42.

jako je např. přestupkový zákon, zákon o azylu, zákon o pobytu cizinců, zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, aj.⁷⁷ mohou „obecnou“ právní úpravu správní žaloby modifikovat v tom směru, že takto podané správní žalobě není možno přiznat odkladný účinek, a to ani k návrhu účastníka řízení, nebo odkladný účinek k návrhu účastníka přiznán být může, aniž by se zde jakýmkoli způsobem zkoumal a bral na zřetel veřejný zájem. Pokud se jedná o zvláštní aktivní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu, de lege lata se jí konkrétně dotýká zákon o posuzování vlivů na životní prostředí,⁷⁸ blíže rozebírá podkapitola 4. 4. 3.

2. 3 Dílčí závěr

Poté, co roku 1848 došlo k oddělení soudnictví od veřejné správy, došlo v druhé polovině 19. století ke zřízení Správního soudního dvora ve Vídni, který měl na starost všeobecnou kontrolu právní v oboru správy, a to pouze prostřednictvím jediného typu soudního řízení správního obdobného dnešnímu soudnímu řízení o správní žalobě. Již v této prvotní právní úpravě správní žaloby byl veřejný zájem v řízení o ní zohledněn, a to v případě rozhodování o odkladném účinku.

K výzkumné otázce č. I⁷⁹ - **na ochranu veřejného zájmu v soudním řízení správním o správní žalobě tedy začíná být brán zřetel už od samotného počátku její existence, a to v souvislosti s právní úpravou ne/přiznávání suspenzivního účinku správní žalobě.** Jejím podáním suspenzivní účinek ex lege nenastával, ale bylo možné jej přiznat k návrhu žalobce, přičemž v případě, že by přiznání suspenzivního účinku správní žalobě bylo v rozporu s veřejným zájmem, nebylo by to možné – obdobná koncepce byla zachována i mezi lety 1918 – 1948.

Zvláštní na této právní úpravě byl ten fakt, že o návrhu na přiznání odkladného účinku rozhodoval nikoli správní soud, ale správní úřad, který napadané rozhodnutí vydal. Jedná se o postup, v souvislosti s dnešní právní úpravou, neobvyklý. Dochází při něm k oslabení rozhodovací pravomoci moci soudní, a to v části soudního řízení správního týkajícího

⁷⁷ Konkrétně § 83 odst. 1 zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, § 32 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), § 172 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, § 196 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, § 9d zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), § 28 odst. 4 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), případně jiné zákony.

⁷⁸ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

⁷⁹ Výzkumná otázka č. I.: **Kdy se začíná, z historického pohledu, v právní úpravě soudního řízení správního o správní žalobě užívat pojem „veřejný zájem“, v jakých souvislostech a jakým způsobem?**

se přiznání odkladného účinku správní žalobě a rovněž k ingerenci moci výkonné do moci soudní.

Mezi léty 1948 – 1989 probíhal soudní přezkum rozhodnutí veřejné správy ve velice, velice omezeném rozsahu, a to dokonce pouze soudy civilními. V této době v případě tohoto přezkumu jsou explicitně zákonem vyloučena veškerá předběžná opatření, tedy i možný specifický případ – přiznání odkladného účinku žalobě napadající vydané správní rozhodnutí. Ochrana veřejného zájmu se v daných letech prostřednictvím rozhodování o ne/přiznání odkladného účinku neuplatňuje. Stejný stav panuje ohledně ochrany veřejného zájmu ve vztahu k ne/přiznávání suspenzivního účinku i v letech 1989 – 2002.

Veřejnému zájmu je znovu poskytnuta ochrana skrze právní úpravu odkladného účinku až od 1. 1. 2003 doposud, a to nejdříve tak, že v právní úpravě suspenzivního účinku byla nejdříve při rozhodování o něm zvažována ne/rozpornost jeho přiznání s (jakýmkoli) veřejným zájmem a od 1. 1. 2012 pouze s důležitým veřejným zájmem.

Pojmu veřejný zájem je v moderní právní úpravě českého správního soudnictví (od roku 2003) užíváno rovněž i v souvislosti s právním zakotvením zvláštní aktivní žalobní legitimace k jeho ochraně u zákonodárcem vybraných subjektů. Koncepti takto zvolené *actio popularis* v historických právních úpravách přezkumu rozhodnutí veřejné správy ve správním soudnictví nenalezneme, tedy ve vztahu k dnešní právní úpravě *actio popularis* lze hovořit o kontinuitě ochrany veřejného zájmu prostřednictvím tohoto institutu až od roku 2003 doposud.

Dalo by se, s trochou nadsázky, hovořit o tom, že se jedná o institut v soudním řízení správním o správní žalobě z části nový, a to ve vztahu k veřejnému ochránci práv, správnímu orgánu, o němž tak stanoví zákon upravující řízení před správními orgány, a ve vztahu k tomu subjektu, kterému toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu – tímto došlo k **částečnému vyvrácení hypotézy č. IV.**⁸⁰ V souvislosti s aktivní žalobní legitimací dle § 66 odst. 2 s. ř. s., tedy ve vztahu k nejvyššímu státnímu zástupci, se nejedná o institut zcela nový, neboť historické právní úpravy soudního řízení správního upravují dozor prokuratury – tímto došlo k **částečnému potvrzení hypotézy č. IV.**

Pokud se jedná o dozor prokuratury, nelze pochybovat o tom, že měl sloužit a sloužil k ochraně práva objektivního. Ochrana práva objektivního by měla být posléze zahrnuta

⁸⁰ Hypotéza č. IV.: V historických právních úpravách soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy lze vysledovat kontinuitu ochrany veřejného zájmu ve smyslu existence *actio popularis*. Nejedná se tedy o nový institut existující v našem právním řádu až od roku 2003.

pod slovní spojení ochrana veřejného zájmu, nicméně rozpornost v nazírání na pojem veřejný zájem v letech 1948 - 1989 a v období po sametové revoluci, je zcela zřejmá. Z tohoto důvodu lze ve vztahu k **hypotéze č. III⁸¹** konstatovat, že dozor prokuratury v letech 1953 – 1989 lze považovat za způsob právního zakotvení ochrany veřejného zájmu v soudním řízení „správním,“ tato hypotéza **byla tedy potvrzena**, nicméně v souvislosti s politickou situací mezi léty 1948 – 1989 je zřejmé, že na pojem veřejný zájem bylo nazíráno jinak, než je tomu po roce 1989.

Co se týká hypotézy č. II a celkové možné kontinuity zohledňování veřejného zájmu v právní úpravě správně-soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy, nelze hovořit o plné kontinuitě v této oblasti. Tím došlo k **vyvrácení hypotézy č. II.⁸²**

Nejvíce je patrná a markantní snaha o ochranu veřejného zájmu v souvislosti se suspenzivním účinkem správní žaloby, která se uplatňovala již při vzniku soudního řízení správního o správní žalobě v druhé polovině 19. století, přičemž obdobná právní úprava byla zachována až do roku 1948. Mezi lety 1948 – 1989 se projevoval zájem na ochraně veřejného zájmu v řízení o správní žalobě nikoli prostřednictvím odkladného účinku (ten byl explicitně zákonem vyloučen), nýbrž skrze institut (všeobecného) dozoru prokuratury. Po roce 1989 není zájem na ochraně veřejného zájmu v řízení o správní žalobě reflektován ani prostřednictvím institutu suspenzivního účinku, ani prostřednictvím zvláštní žalobní legitimace. Od roku 2003 doposud se posléze ochrana veřejného zájmu v tomto soudním řízení odráží jednak v institutu odkladného účinku a dále v souvislosti s otázkou zvláštní aktivní žalobní legitimace.

Lze tedy konstatovat, že mezi lety 1876 – 1948 dochází v oblasti ochrany veřejného zájmu v řízení o správní žalobě ke kontinuitě, mezi lety 1948 – 1953 k diskontinuitě, mezi lety 1953 – 1989 ke kontinuitě, mezi lety 1989 – 2002 k diskontinuitě, od roku 2003 do současnosti opět ke kontinuitě.

Pokud se jedná o pozitivně-právní rámec správní žaloby a ochrany veřejného zájmu v řízení o ní, nalezneme jej jednak na mezinárodní a evropské úrovni, a to výhradně a v souvislosti s právem na spravedlivý proces – zejména tedy čl. 6 Úmluvy, dále pak na ústavní úrovni a úrovni zákonné.

Ústavní úroveň představuje čl. 36 odst. 2 LZPS, dále čl. 91, 92 a 87 odst. 2 Ústavy. Základem právní úpravy na zákonné úrovni je pak zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád

⁸¹ Hypotéza č. III.: **Dozor prokuratury lze považovat za způsob právního zakotvení ochrany veřejného zájmu.**

⁸² Hypotéza č. II.: **Ve vztahu ke správní žalobě lze hovořit o kontinuitě určitého zohledňování veřejného zájmu v její právní úpravě v rámci správního soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy.**

správní, a to konkrétně zejména ustanovení týkající zvláštní žalobní legitimace – § 66 s. ř. s. – a dále ustanovení týkající se suspenzivního účinku správní žaloby – § 73 odst. 2 s. ř. s.

3 Veřejný zájem

Koncepce veřejného zájmu je koncepcí, která je úzce spjata s právem, a to zejména s právem veřejným.⁸³ S tímto slovním spojením se však setkáváme více či méně i v dalších společenskovedních disciplínách, a to např. v politologii, ekonomii, či filozofii, pro kterou má velký význam z toho pohledu, že samotný předmět veřejného zájmu je filozofickou otázkou.⁸⁴

Každá společnost se skládá z jednotlivců, přičemž nezbytným předpokladem pro to, aby plnila svou funkci a smysl, pro nějž vznikla (sledování individuálních zájmů a cílů jednotlivců v této společnosti, rozvoj v těchto oblastech) je princip dobrovolnosti,⁸⁵ tedy dobrovolné účasti (v některých případech nutnosti) a setrvání v konkrétní společnosti.⁸⁶

Souhrnem individuálních zájmů jednotlivců dané společnosti jsou posléze zájmy samotné společnosti, tedy jedná se o společenské zájmy. Dle Hayeka však k obecnému, čili společenskému, zájmu nepatří, aby se naplnilo každé soukromé přání, nadto dodává, že „jednotlivé záměry sledované různými jednotlivci musí být většinou neznámé těm, kteří stanovují nebo prosazují pravidla.“⁸⁷ Z uvedeného tedy vyplývá, v souladu s Hayekem, že nelze konstatovat, že veřejný zájem zahrnuje všechny individuální zájmy jednotlivců dané společnosti.⁸⁸

Z hlediska politologie je koncept veřejného zájmu významný z několika důvodů a v několika směrech.

Jde o akademicko-politologickou (ale i právní) debatu o významu a úplnosti tohoto termínu, kdy s daným pojmem pracují různé regulativní komise, učebnice z oblasti veřejné správy, rovněž se tento pojem objevuje v různých politických projevech. Další velký význam má daný institut v politologii v náhledu politických vědců na politiku jako takovou. Je určitým ukazatelem, jakým směrem se ubírá politická věda. Přičemž z politického hlediska

⁸³ Podle jedné z nejstarších teorií rozlišování práva na právo veřejné a právo soukromé, teorie zájmové, neboli Ulpianovy, je právě kritériem zařazení konkrétního právního vztahu do jedné z těchto oblastí onen zájem, který je jím sledován – veřejný, či soukromý. Blíže viz SKŘEJPEK, Michal. *Ius privatum – ius publicum, vzájemné vztahy a souvislosti*. Acta Universitatis Carolinae, Iuridica. 1992, č. 2 – 3, s. 35 – 163. K právnímu dualismu pak blíže viz jednotlivé teorie a literatura v tomto díle: SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo...*, s. 31 – 38.

⁸⁴ Účelem práce není definování veřejného zájmu z pohledu jednotlivých společenskovedních disciplín, proto dále blíže odkazují na relevantní literaturu v tomto směru. Nicméně na úvod kapitoly je vhodné a účelné alespoň naznačit pohled na dané slovní spojení i z jiného úhlu, než jen z pohledu práva.

⁸⁵ Srov. stát jako společnost vzniklá na základě podrobování jedné skupiny skupinou druhou, tedy nikoli na principu dobrovolnosti – HAYEK, Friedrich August von. *Právo, zákonodárství a svoboda*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 380; OPPENHEIMER, Franz. *The State*. New York: Free Life Editions, 1975, 122 s.

⁸⁶ Blíže k principu dobrovolnosti SMITH, Adam. *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*. Praha: Liberální institut, 2001, s. 15 – 16.

⁸⁷ HAYEK, Friedrich August von. *Právo, ...* s. 140.

⁸⁸ K pojmu veřejný zájem z filozofického pohledu dále viz např. LIPPMANN, Walter. *Essays in the Public Philosophy*. Boston: Little, Brown and Company, 1955, 194 s.

je společnost rovněž souborem jednotlivých občanů, kteří mají vlastní individuální zájmy. Z tohoto důvodu není možné, aby existovalo něco jako obecné blaho nebo veřejný zájem, protože neexistuje nic, co by bylo dobré pro všechny členy společnosti. Místo tedy o veřejném zájmu, jež je používán, by mělo být užito slovního spojení zájem skupinový či individuální.⁸⁹

V ekonomickém pojetí veřejného zájmu existuje mnoho teorií. Někteří ekonomové existenci veřejného zájmu popírají, jiní jej považují za objektivně existující realitu.⁹⁰ Ačkoli je daného slovního spojení v ekonomice často užíváno, a to především v oblasti předcházení selhání trhu, případně zmírnění selhání, rozměr tohoto pojmu však není i např. dle ekonoma Jiřího Marka, jasně vymezen. On sám jej definuje obecně pro ekonomickou oblast s tím, že je zapotřebí daného pojmu používat střídme z důvodu možné dezinterpretace a zneužití, a to následovně: „*Optimalizace celé struktury a soustavy i jednotlivých úrovní veřejných rozpočtů i veřejné správy, včetně zabezpečení ekonomicky dostupných standardů veřejných statků v odvětvovém průřezu tak, aby přispívala k optimálnímu rozvoji celé společnosti.*“⁹²

V právu se pak se slovním spojením veřejný zájem setkáváme v různých právních odvětvích, a to vždy v souvislosti s jeho nutnou interpretací, vzhledem k jisté neurčitosti daného právního pojmu, a to předtím, než dojde k aplikaci právní normy obsahující tento, případně jiný, neurčitý právní pojem.

V řízení o správní žalobě, které je pro tuto práci stěžejní, figuruje veřejný zájem zejména v otázce aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu (§ 66 s. ř. s.) a dále v oblasti ne/přiznávání odkladného účinku správní žalobě (§ 73 odst. 2 s. ř. s.).

⁸⁹ COCHRAN, Clarke E., Political Science and „The Public Interest“. *The Journal of Politics*, 1974, vol. 26, no. 2, s. 327 – 328.

⁹⁰ Blíže viz MALÝ, Ivan. *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník referátů z teoretického semináře Brno 1999*. 1. vyd. Brno: MU, 1999, s. 7.

⁹¹ Jako zajímavé se jeví tvrzení Goulliho, že veřejný zájem je přítomen ve všech vývojových stádiích lidské společnosti a rovněž v teorii a realitě veřejné ekonomie. Nicméně v současné době už není nositelem tohoto zájmu jen stát, ale i spolky, přičemž tato uskupení právě často v opozici ke státu, neboť bývají zakládána na odpor ve vztahu ke konkrétním krokům státu, které nejsou z jejich pohledu v souladu s veřejným zájmem. Dále přichází s tím, že veřejný zájem je v chování lidí geneticky zakódován, kdy jako důkaz předkládá nemocnice, silnice, parky, nebo i z dávné minulosti např. i pyramidy a Pantheon. Uzavírá, že čistý individualismus a svoboda nemohou totiž být hnacím motorem celé společnosti. Blíže viz GOULLI, Rochdi. *Veřejný zájem: pozitivní přístupy a stručné ekonomické teze*. In MALÝ, Ivan. *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník referátů z teoretického semináře Brno 1999*. 1. vyd. Brno: MU, 1999, s. 9.

⁹² MAREK, Jiří. *Pokus o vymezení ekonomické charakteristiky pojmu „veřejný zájem“ ve vztahu k pojům „veřejný prospěch“ a „veřejný statek“*. In MALÝ, Ivan. *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník referátů z teoretického semináře Brno 1999*. 1. Vyd. Brno: MU, 1999, s. 20.

Předtím než bude přistoupeno k problematice ochrany veřejného zájmu právě ve vztahu ke zvláštní aktivní žalobní legitimaci a v kombinaci s problematikou suspenzivního účinku, je zapotřebí tento výraz o značně neurčitěm obsahu teoreticky vymezit a pokusit se jej definovat ať už z pohledu právní vědy, tak i z pohledu judikatury soudů. Z důvodu komplexnosti je pojednáno i o interpretaci a aplikaci neurčitých právních pojmů a jejich vztahu ke správní úvaze.

Dále nelze opomenout ani oblast přezkumu neurčitých právních pojmů správními soudy. Jednak zde může docházet k ingerenci moci soudní do moci výkonné, a to právě prostřednictvím soudního přezkumu neurčitých právních pojmů interpretovaných správním orgánem při jeho rozhodovací činnosti, dále by bylo možné hovořit rovněž i o ingerenci moci výkonné do moci soudní, a to právě prostřednictvím aktivní žalobní legitimace v případě správní žaloby ve veřejném zájmu ze strany nejvyššího státního zástupce, kdy tato problematika dostává dalšího rozměru v případě porovnání jeho postavení s ostatními aktivně legitimovanými subjekty a jejich nemožností obdobným způsobem do moci soudní ingerovat.

V oblasti problematiky suspenzivního účinku pak rovněž figuruje veřejný zájem. Na rozdíl od aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu se již nejedná o „závažný veřejný zájem“, nýbrž o „důležitý veřejný zájem“, který by rovněž měl být z kvalitativního hlediska na vyšší úrovni než „prostý“ veřejný zájem. V souvislosti se závažným veřejným zájmem by měla být oběma těmito veřejným zájmům přiznávána stejná kvalita, či míra významnosti.

V závěru kapitoly není opomenuta ani problematika explicitního stanovování veřejného zájmu a priori zákonodárcem v zákoně a dále se zde nachází rovněž úvahy nad možnou existencí jednoho univerzálního veřejného zájmu, a to konkrétně zájmu na ochraně objektivního práva.

Dílejší hypotézy k této kapitole jsou stanoveny následovně:

V. Obsah pojmu veřejný zájem je v některých případech a priori stanovován zákonodárcem, ačkoli jej dopředu stanovit nelze, neboť musí být zkoumán pro každý konkrétní případ, či situaci zvlášť.

VI. Ochrana objektivního práva je dle správního řádu veřejným zájmem.

VII. Obsah neurčitých právních pojmů závažný veřejný zájem a důležitý veřejný zájem se od sebe navzájem neliší.

VIII. V případě soudního přezkumu neurčitých právních pojmů ze strany správních soudů je upřednostňován tzv. „omezený“ soudní přezkum.

IX. V případě soudního přezkumu neurčitých právních pojmů dochází k ingerenci moci soudní ve vztahu k moci výkonné, což je žádoucí.

3. 1 „Veřejný zájem“ jako neurčitý právní pojem

Slovní spojení „veřejný zájem“ je právním pojmem hojně se vyskytujícím v právním řádu ČR. Jedná se o slovní spojení spadající pod institut tzv. neurčitých právních pojmů.

Definování výrazu „neurčitý právní pojem“ se věnuje české správní právo již od počátku 20. století až do dnešní doby, kdy s ohledem na pestrost a četnost odborné literatury v tomto směru lze usuzovat na skutečnost, že obecně zde není problém tuto množinu pojmů charakterizovat a blíže definovat, nicméně i přesto se definice liší v nepatrných směrech.

Již Hácha považoval neurčité právní pojmy za „*nutný výrazový prostředek zákonodárné techniky, která nechce hnáti kazuistiku abstraktní normy do krajnosti*“⁹³ s tím, že neexistuje jednoznačná hranice mezi pojmy neurčitými a určitými, neboť tyto dvě skupiny pojmů se plynně prolínají, když každý právní pojem, ač právní pojem určitý, může být z určitého úhlu pohledu právním pojmem neurčitým.

Sládeček při definování neurčitých právních pojmů vychází z jejich nejcharakterističtějších znaků, kterými jsou výrazná nezřetelnost, mnohoznačnost, nejednoznačnost, neostrost, absence přesného významu daného výrazu. „*Neurčitý právní pojem tak odpovídá určité množině předmětů, podmínek či situací, a způsobuje tak jeho nejistý obsah.*“⁹⁴

Průcha považuje za neurčité právní pojmy ty pojmy, které právní norma, v níž se tyto pojmy nacházejí, případně jiná právní norma, nijak blíže obsahově nekonkretizuje a správní orgán si jejich obsah musí posuzovat sám ve vztahu ke konkrétnímu případu a podle své úvahy posléze dochází k závěru, zda v daném případě došlo k naplnění obsahu neurčitého právního pojmu či nikoli.⁹⁵

S tímto tvrzením nelze bezvýjimečně souhlasit, neboť jeden neurčitý právní pojem může být v několika právních předpisech definován pro jejich účely jinak,

⁹³ HÁCHA, Emil. *Slovník veřejného práva československého: I až O. Svazek II.* 2. díl. Brno: Polygrafia, 1932, s. 843.

⁹⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo...*, s. 154.

⁹⁵ PRŮCHA, Petr. *Lexikon - správní právo.* Ostrava: Sagit, 2002, s. 254.

tudíž jeho interpretace ve světle více právních předpisů se může různit, a pak je sporné, zda výsledky interpretace neurčitěho právního pojmu dle jednoho právního předpisu lze použít ve vztahu k jinému právnímu předpisu.

Někteří autoři⁹⁶ připodobňují neurčité právní pojmy k určité formě správního uvážení, kdy orgány veřejné správy v rámci své činnosti tyto pojmy naplňují a konkretizují. Konkrétně pak Hendrych zdůrazňuje, že v případě, kdy je dán veřejné správě prostor pro jistou míru diskrece ve vztahu ke zhodnocení, zda došlo k naplnění neurčitěho právního pojmu či nikoli (dle něj se jedná o „*pojmy, jejichž obsah nelze přesně jevově vymezit a dostatečně právně definovat*“),⁹⁷ je nutné dbát na to, aby alespoň prováděcí právní předpis, pokud tak nečiní sám zákon, určitým způsobem definoval některé charakteristické znaky neurčitěho právního pojmu.⁹⁸

K této skutečnosti se vyjádřil rovněž i Mazanec,⁹⁹ který na jednu stranu považuje za nezbytně nutnou existenci neurčitých právních pojmů v právním řádu, na druhou stranu upozorňuje na nutnost existence pouze jisté míry neurčitosti.¹⁰⁰

V případě stanovení míry neurčitosti právních pojmů je pak dle Matese vyloučeno užití takového právního pojmu, kdy jeho normativní obsah nelze určit ani za pomoci obvyklých interpretačních postupů, což je neslučitelné s požadavkem předvídatelnosti práva či právní jistoty, a vzniká nebezpečí svévole. Proto by mělo být v právním řádu užíváno neurčitých právních pojmů poskrovnu a šetřit by se jimi mělo zejména v oblasti právní úpravy zasahující do základních práv a svobod.¹⁰¹

Méně formální definici neurčitých právních pojmů pak přináší Skulová, podle níž jsou tyto pojmy „*oblíbeným prostředkem zákonodárce, jak umožnit veřejné správě reagovat, při využití její odbornosti a zkušenosti, na měnící se podmínky a rozmanité situace. (...) Jsou to slovní výrazy použité v právních normách bez toho, že by byl přesně právem*

⁹⁶ GADASOVÁ, Dalimila, POLIÁN, Milan. *Správní právo: obecná část – právní základ veřejné správy*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000, s. 48.

⁹⁷ HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 517.

⁹⁸ Tamtéž s. 518.

⁹⁹ MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud. *Bulletin advokacie*, 2000, č. 4, s. 8 – 19.

¹⁰⁰ K rozlišování právních pojmů na absolutně určité, částečně určité a neurčité viz: BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva: (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čl. nejvyššího správního soudu)*. 1. vydání. Praha: Acta Universitatis Carolinae: Iuridica Monographia, 1993. s. 14 – 16.

¹⁰¹ MATES, Pavel. K problematice neurčitých právních pojmů ve správním právu. *Právní rozhledy*, 2007, č. 9, s. 326.

(tedy jednak v normě, v níž jsou zařazeny, ani v jiné právní normě) vymezen jejich rozsah a obsah, aniž by jej samy svým jazykovým výrazem určovaly.“¹⁰²

Hranice jednotlivých výrazů nejsou nikde vytyčeny, což jistě nepřispívá k právní jistotě subjektů právních vztahů, avšak na druhou stranu tentýž fakt přispívá k flexibilitě těchto pojmů ve vztahu k různorodým společenským vztahům, které mohou nastat, a které zákonodárce nemusí ani předvídat, neboť slovy Bažila „život je vždy bohatší než nejbujnější fantazie a úsilí zákonodárce.“¹⁰³

3. 1. 1 Interpretace a aplikace neurčitých právních pojmů

Smyslem a cílem interpretace neurčitých právních pojmů je zjišťování jejich obsahu, smyslu a významu. Jedná se o intelektuální proces, který je nezbytný při jakékoli právní činnosti a nezbytně předchází aplikaci právní normy na konkrétní případ.¹⁰⁴

Je povinností správního orgánu před tím, než aplikuje právní normu obsahující neurčitý právní pojem, vymežit obsah tohoto neurčitého právního pojmu. V této fázi vždy musí interpretovat neurčitý právní pojem na konkrétní případ, tedy na konkrétní skutkovou podstatu, přičemž ji musí zkonkrétnit až do té míry, aby byla způsobilá k použití, čímž by měl alespoň rámcově objasnit obsah neurčitého právního pojmu v daném případě a dát tedy odpověď na otázku, zda je možné daný konkrétní případ zařadit do rámce, který pro daný neurčitý právní pojem v konkrétním případě vytvořil.¹⁰⁵

Vodítkem při interpretaci bývá často správnímu orgánu okruh vlastní kompetence úřadu a zjevný účel zákona,¹⁰⁶ nicméně při výkladu neurčitého právního pojmu vždy postupuje podle různých metod interpretace práva (často za kumulativního použití několika z nich) – jedná se tedy o způsob postupu, kterým se snaží subjekt povoláný k interpretaci a aplikaci práva „dobrat interpretačního výsledku – pravdivých výsledků o obsahu právní normy.“¹⁰⁷ Konkrétně se tedy jedná o metodu jazykovou, logickou, systematickou, historickou, srovnávací a teleologickou. Z hlediska nalézání rozsahu neurčitého právního

¹⁰² SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 19 – 20.

¹⁰³ BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité právní pojmy ...*, s. 50.

¹⁰⁴ KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde Praha, a. s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2007. s. 113; GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2013, s. 128.

¹⁰⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, čj. 1 Afs 45/2010 – 159.

¹⁰⁶ Blíže viz HÁCHA, Emil. *Slovník ...*, s. 843.

¹⁰⁷ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení ...*, s. 372.

pojmu ve vztahu k textu právního předpisu je pak klíčový výklad doslovný (adekvátní), zužující (restriktivní) a rozšiřující (extenzivní).¹⁰⁸

Správní orgán při interpretaci neurčitých právních pojmů činní tzv. hodnotící úsudky, avšak hodnotící hlediska právní předpisy většinou nestanoví, a proto jsou ponechány na výběr správnímu orgánu, nicméně výběr nesmí být libovolný a neomezený, nýbrž je vždy limitován účelem právního předpisu, v rámci něhož je neurčitý právní pojem interpretován.¹⁰⁹

V případě, kdy správní orgán dospěje k názoru, že v daném konkrétním případě došlo k naplnění neurčitého právního pojmu, je povinen dále postupovat dle příslušného zákona tak, jak tato právní norma předpokládá. Dochází tedy k procesu aplikace práva, neboli k „realizaci právních norem spočívající v pravomoci a kompetenci státních orgánů vydávat individuální právní akty, akty aplikace práva.“¹¹⁰

Každý konkrétní případ však zkoumá a posuzuje příslušný správní orgán, který je povolán dle zákona k aplikaci dané právní normy obsahující neurčitý právní pojem. Z tohoto důvodu a dále i vzhledem ke skutečnosti, že právní předpisy neobsahují výběr hodnotících hledisek, nýbrž hodnotící činnost správního orgánu limitují pouze účelem právního předpisu, může docházet k nejednotnosti interpretace a následné aplikace neurčitých právních pojmů.

Nejjednodušším způsobem, jak zajistit jednotnou interpretaci a aplikaci neurčitých právních pojmů, je jejich legislativní zakotvení (legální definice) v konkrétním právním předpise (na úrovni zákonné i podzákonné), avšak může se stát, že i tyto legální definice obsahují rovněž neurčité právní pojmy, což na jasnosti a ostrosti již tak neurčitého právního pojmu nepřidá. Nicméně za této situace, či za situace, kdy neexistuje legální definice neurčitého právního pojmu, potažmo kdykoli při výkladu neurčitých právních pojmů, je možné a nutné použít právní principy, a to jak právní principy obecné tak i ty, které se vztahují k danému právnímu odvětví.¹¹¹

Jako problém se dále jeví v případě legislativního zakotvení významu neurčitých právních pojmů ta skutečnost, že tentýž institut může být v různých právních předpisech definován divergentně. A konečně, v případě, že právní předpis neobsahuje legální definici neurčitého právního pojmu, je možno pro jeho konkretizaci využít výčet jeho

¹⁰⁸ Bližší rozbor jednotlivých metod výkladu a typů rozsahu výkladu nepovažuji pro účely této práce za účelné, proto blíže odkazuji zde: KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva ...*, s. 118 – 123 a 123 – 124; z hlediska komplexnosti pojednání o interpretaci práva dále odkazuji na chybějící klasifikaci výkladu práva dle subjektu na tutéž monografii s. 114 – 118.

¹⁰⁹ BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité právní pojmy ...*, s. 32.

¹¹⁰ KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva ...*, s. 128.

¹¹¹ K aplikaci obecných právních principů viz náleží ÚS ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

charakteristických znaků.¹¹²¹¹³ K větší jasnosti a ostrosti neurčitých právních pojmů by přispěl jistě výčet taxativní, nicméně k flexibilnější reakci na různé společenské vztahy, které mohou ve společnosti nastat, bude vhodnější výčet demonstrativní, který může být aplikujícím orgánem rozšířen na okolnosti konkrétního v praxi řešeného případu.

I přes veškeré výše uvedené možné úsilí legislativce však nelze nikdy zajistit úplně jednotnou interpretaci a aplikaci neurčitých právních pojmů.

Své místo má při interpretaci neurčitých právních pojmů právní nauka, zejména pak komentářová literatura, která však často vychází z judikatury nejvyšších soudů (z již učiněné aplikace práva). A právě judikatura neodmyslitelným způsobem sjednocuje a upřesňuje neurčité právní pojmy. Skrze ni dochází zejména k naplňování principu právní jistoty a předvídatelnosti práva. Judikatura rovněž pomáhá velice pružně reagovat na dynamické změny společenských vztahů.

Pružná reakce na změny ve společnosti je však očekávána již ze strany samotných správních orgánů při jejich ustálené, jednotné a dlouhodobé správně-právní praxi, která by měla potvrzovat interpretaci konkrétních neurčitých právních pojmů a určovat směr jejího dalšího vývoje.¹¹⁴

Ujednocování výkladu neurčitých právních pojmů prostřednictvím správních orgánů se však může jevit jako velice zdlouhavé vzhledem k možnému průběhu a obecně délce celého správního řízení,¹¹⁵ kdy v konečném důsledku často dochází k ujednocení výkladu soudem ve správním soudnictví. Nicméně ani konstantní judikatura nemůže nikdy zajistit určitost neurčitého právního pojmu, může jeho obsah a rozsah pouze zostřit.

3. 1. 2 Neurčité právní pojmy a správní uvážení

S ohledem na problematiku vázanosti a volnosti v rozhodování veřejné správy ve vztahu k neurčitým právním pojmům, je zapotřebí rovněž neopomenout správní uvážení,

¹¹² Blíže: MATES, Pavel. K problematice ..., s. 326.

¹¹³ Příkladem může být např. § 174a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů: „*Při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.*“

¹¹⁴ MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2013, s. 65.

¹¹⁵ Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, následné odvolací řízení, v jehož závěru je věc vrácena zpět správnímu orgánu prvního stupně k opětovnému projednání, následuje další odvolací řízení v téže věci.

kteře nelze ztotožňovat s neurčitými právními pojmy,¹¹⁶ ačkoli výjimečně dochází k jejich chybnému směšování ze strany správních soudů.¹¹⁷

Pro tyto dvě oblasti je charakteristická určitá míra volnosti při správní úvaze – specifické rozumové analytické činnosti, nicméně základním rozdílem je nasměrování oné úvahy.

V případě neurčitých právních pojmů se tak jedná o úvahu ve vztahu k vyhodnocení (interpretaci), zda došlo či nedošlo k naplnění konkrétní skutkové podstaty, když právní následek po provedení takovéto subsumpce je určen právní normou – tedy neurčitý právní pojem nenabízí správnímu úřadu více možností, jak řešit konkrétní případ, pouze mu nabízí prostor pro jeho interpretaci a subsumpci pod konkrétní případ. Kdežto správní (volné – nikoli však neomezené) uvážení je pak zaměřeno na způsob užití právního následku, což konstatoval i ÚS.¹¹⁸

Jinými slovy v případě správního uvážení nestanovuje konkrétní ustanovení právního předpisu nutně nastoupení jediného možného právního následku, ale je zde otevřen prostor pro volbu konkrétního řešení z více možných variant, přičemž každé konkrétní řešení bude vždy řešením zákonným.¹¹⁹

Jak v případě neurčitých právních pojmů, i v případě správního uvážení, dochází ze strany správního orgánu k jisté správní úvaze, nicméně pro nesměšování těchto dvou velice blízkých oblastí je lépe používat ve vztahu k neurčitým právním pojmům nikoli slovní spojení správní úvaha ale slovní spojení „hodnotící úsudek“ tak, jak to činí ve svém díle Bažil.¹²⁰

Z jiného úhlu pohledu a snad i zřetelněji lze rozdíl mezi neurčitými právními pojmy a správním uvážením demonstrovat tak, že v případě neurčitých právních pojmů se při rozhodování v konkrétním případě jedná o tvorbu práva, kdežto v případě (volné)

¹¹⁶ Avšak např. Gadasová, jak již bylo uvedeno v předchozí podkapitole, považuje neurčité právní pojmy za určitou formu správní úvahy. Tento názor se však jeví v komplexnosti celé správně-právní teorie jako menšinový. Viz GADASOVÁ, Dalimila, POLIÁN, Milan. *Správní právo...* s. 48.

¹¹⁷ Např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 6. 1998, čj. 22 Ca 633/97 – 21, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 5. 2006, čj. 10 Ca 247/2004-63, rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 As 16/2008 – 48, rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2003, čj. 6 A 118/2001-44; blíže viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Soudní přezkum neurčitých právních pojmů*. In TRELLOVÁ, Lívia. *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2012, s. 113 – 118; dále také v souvislosti možné záměny správní úvahy a procesního principu volného hodnocení důkazů viz také: JURČÍK, Radek. *Soudní přezkum správních rozhodnutí založených na správním uvážení*. *Bulletin advokacie*, 1999, č. 10, s. 31 – 34, dostupné na: http://www.cak.cz/assets/files/179/BA_99_10.pdf; MAZANEC, Michal. *Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud*. *Bulletin advokacie*, 2000, č. 4, s. 8 – 19, dostupné na: http://www.cak.cz/assets/files/180/BA_00_04.pdf.

¹¹⁸ Stejně viz náleží ÚS ze dne 29. 5. 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97.

¹¹⁹ V teorii existují tři názorové proudy týkající výskytu správní úvahy v právní normě z hlediska její skladby (hypotézy, dispozice, sankce) - blíže viz BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité právní pojmy ...*, s. 59.

¹²⁰ Viz tamtéž s. 32.

správní úvahy o jeho aplikaci. Praktický dopad má rozlišování mezi neurčitými právními pojmy a správním uvážením v oblasti přezkoumávání správních rozhodnutí ze strany soudů.

V případě správního uvážení se jedná o soudní přezkum omezený na zákonnost v použití správní úvahy - § 78 odst. 1, věta druhá s. ř. s. stanoví, že: „*Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.*“ Je tedy možno přezkoumávat pouze, zda nedošlo k překročení zákonného rámce pro správní uvážení, tedy zda nebyla uplatněna libovůle ze strany správního úřadu, případně zda nedošlo ke zneužití správního uvážení, k čemuž však ostatně při překročení zákonem stanovené meze správního uvážení vždy dojde. V případě přezkumu správní diskrece však může nastat i její nahrazení diskrecí soudní, neboť s. ř. s. v § 78 odst. 2¹²¹ toto umožňuje v případě správních deliktů.¹²²

Pokud se jedná o soudní přezkum neurčitých právních pojmů, existují dva názorové proudy reprezentované judikaturou NSS o rozsahu kontroly správních soudů ve vztahu k neurčitým právním pojmům obsaženým ve správních rozhodnutích vydávaných správním orgánem. Právě vzhledem k tématu této disertační práce je další podkapitola věnována již pouze soudnímu přezkumu neurčitých právních pojmů, ohledně přezkumu správního uvážení je odkázáno na příslušnou literaturu v předcházející poznámce pod čarou.

3. 1. 3 Přezkum neurčitých právních pojmů správními soudy

Problematika soudního přezkumu neurčitých právních pojmů se netýká pouze práva správního. S neurčitými právními pojmy se setkáváme v celém právním řádu, nicméně v souvislosti s právem správním se jedná o problematiku velice zajímavou, neboť se zde naskytá základní otázka, a to, zda je možné neurčité právní pojmy, respektive jejich interpretaci správním orgánem soudně přezkoumávat či nikoli a v případě kladné

¹²¹ § 78 odst. 2 s. ř. s.: „*Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jimž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*“

¹²² K přezkumu správního uvážení blíže viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo...*, s. 156 – 162; SKULOVÁ, Soňa. K procesu otvírání „černé skříňky“ správního uvážení v soudním přezkumu. In NECKÁŘ, Jan a kol. (edts.). *Dny práva - 2008: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1625 – 1637; MATES, Pavel. *Správní uvážení. Právní rádce* [online]. 2010 [cit. 2015-01-14]. Dostupné z: <http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-45855520-spravni-uvazeni-v-judikature-spravnich-soudu>; rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2004, čj. 5 Azs 105/2004 – 72, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002 – 42, rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2008, čj. 8 As 56/2007 – 151, usnesení ÚS ze dne 9. 2. 2001, sp. zn. I. ÚS 229/2000, usnesení ÚS ze dne 17. 9. 2008, sp. zn. I. ÚS 1744/08, usnesení ÚS ze dne 23. 10. 2009, sp. zn. IV. ÚS 226/09.

odpovědi, zda tím nedochází k zásahu moci soudní do moci výkonné, případně dokonce k nahrazování rozhodovací činnosti správních orgánů.

Ačkoli se může jevit problematika soudního přezkumu neurčitých právních pojmů na první pohled jako ne příliš komplikovaná, v praxi tomu tak není. Situaci neulehčuje ani ta skutečnost, že, na rozdíl od docela propracované koncepce přezkumu správního uvážení ze strany správních soudů, o přezkumu neurčitých právních pojmů v s. ř. s. nenalezneme žádné pravidlo. Dokonce ani při aplikaci § 64 s. ř. s. odkazující na přiměřené použití ustanovení části první až třetí o. s. ř., nedojdeme ke kýženému výsledku – tedy nenalezneme ani zde právní úpravu přezkumu neurčitých právních pojmů soudy.

O nejednotnosti názorů na tuto problematiku svědčí pak i praxe NSS, která není v tomto ohledu shodná; tento stav je nežádoucí.

Na první pohled se může zdát, že pro takovýto nežádoucí stav není důvod, a to zejména vzhledem k té skutečnosti, že soudním přezkumem neurčitých právních pojmů se nezabývají jen soudy správní, ale rovněž soudy ostatní, které v případě výskytu neurčitého právního pojmu v jimi řešeném případě učiní jeho vlastní interpretaci. Problémem je však ten fakt, že ostatní soudy rozhodují ve věci „poprvé,“ respektive nepřezkoumávají již věc rozhodnutou jiným orgánem. Jinými slovy přezkum z jejich strany, a to i v případě řízení dle části V. o. s. ř., probíhá bez jakéhokoli vztahu a návaznosti k předchozímu řízení a rozhodnutí.

Opačný případ je proto tedy opravdu specifickým řízením o správní žalobě, a proto existuje i specifická problematika v tomto směru, a to tedy přezkum neurčitých právních pojmů, které interpretoval správní orgán, soudem ve správním soudnictví v řízení o správní žalobě.

Lze poukázat na dva směry, jimiž se judikatura NSS ubírá. Jednak jde o „omezený“ přezkum správních soudů, který spočívá na zhodnocení ze strany správního soudu, zda došlo v interpretaci ze strany správního orgánu k naplnění neurčitého právního pojmu či nikoli, přičemž správní soud sám neinterpretuje neurčitý právní pojem – pouze objasňuje tento pojem a jeho rozsah.

Příkladem může být např. rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2007 čj. 7 As 78/2005 – 62, ve kterém se NSS vyjádřil tak, že je ze strany správního soudu „*nutno nejprve objasnit neurčitý právní pojem a jeho rozsah, a poté hodnotit, zda skutečnosti konkrétního příkladu lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu. Výklad neurčitého právního pojmu správním orgánem je podroben soudnímu přezkumu. Při svém rozhodování správní soud řeší otázku, zda určitý jev reálného života byl správním orgánem správně*

podřazen pod neurčitý právní pojem. (...) Soudu nepřisluší, aby správní orgán nahradil, provedl sám vlastní hodnocení a učinil závěr, zda předmětné jednání naplnilo či nenaplnilo neurčitý právní pojem, neboť by tak nepřípustným způsobem zasáhl do činnosti správního orgánu.“

Nejvyšší správní soud pak ještě doplňuje, že je potřebné a nutné, aby měl správní soud možnost přezkoumat, jestli interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu ze strany správního orgánu je, či není v souladu se zákonem, jaké podklady pro své zjištění správní orgán použil, a zda toto zjištění není v logickém rozporu s nashromážděnými podklady.¹²³ Tento pohled na soudní přezkum neurčitých právních pojmů správními soudy pak přebírá i další a aktuální judikatura NSS.¹²⁴

Jiná část judikatury NSS nemá se soudním přezkumem interpretace neurčitých právních pojmů správním orgánem v zásadě problém, což dokazuje zejména rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 8 Afs 85/2007 – 54.¹²⁵

V tomto rozhodnutí přináší osmý senát NSS krátké historické ohlédnutí se za koncepci přezkumu neurčitých právních pojmů v právní úpravě správního soudnictví části páté o. s. ř.,¹²⁶ kdy podle daného rozhodnutí za této právní úpravy „*správní soudy judikovaly, že výklad neurčitého právního pojmu učiněný správním orgánem, je podroben přezkoumání správním soudem a nepostačí, že správní orgán sice nějakou činnost podřadí pod neurčitý právní pojem, jestliže také neobjasní jeho význam a spokojí se s konstatováním, že daná činnost uvažovanému pojmu odpovídá. (...) Stejný přístup k této otázce, tj. plný přezkum použití neurčitého právního pojmu, pak správní soudy logicky zachovaly i za účinnosti soudního řádu správního.*“ V tomto judikátu tedy NSS připustil možnost „plného“ soudního přezkumu neurčitých právních pojmů ze strany správních soudů, nadto souladně s předchozím citovaným rozsudkem sedmého senátu NSS¹²⁷ poznamenal, že správnímu soudu musí být dána možnost, aby přezkoumal, zda interpretace neurčitého právního pojmu správním orgánem odpovídá zákonu, a zda závěry jim učiněné odpovídají pravidlům logiky.

¹²³ Stejně tak viz rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2008, čj. 8 As 56/2007 – 151.

¹²⁴ Rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2004, čj. 1 As 10/2003 – 58, rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 As 16/2008 – 48, rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008 – 68, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2010, čj. 11 A 48/2010 – 145, rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2012, čj. 8 As 75/2012 – 76, rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2014, čj. 9 As 101/2013 – 27, rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, čj. 9 As 120/2013 – 19, rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2014, čj. 8 Afs 14/2014 – 29, rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2014, čj. 3 As 1/2014 – 20, rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2015, čj. 8 As 184/2014 – 50.

¹²⁵ Obdobně rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2007, čj. 5 As 32/2007 – 83 (k neurčitému právnímu pojmu pornografie).

¹²⁶ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění do 31. 12. 2002

¹²⁷ Rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2007, čj. 7 As 78/2005 – 62.

I tento rozsudek byl posléze následován další judikaturou NSS. Konkrétně např. v rozsudku ze dne 22. 4. 2011, čj. 2 Afs 88/2010 – 70 z oblasti daňového práva NSS konstatoval, že ačkoli v řízení před ním byla uplatněna nepřipustná námitka, neboť v ní byl uveden důvod, který stěžovatel neuplatnil v řízení o správní žalobě, tak i přesto se jí zabývat bude.

Jednalo se o námitku související s neurčitým právním pojmem „vážná újma“ a „jiný závažný důvod,“ kdy se daňový orgán dle stěžovatele nezabýval kritérii podle § 60 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků,¹²⁸ v rámci nichž figurovaly právě tyto dva neurčité právní pojmy. Ačkoli se tedy jednalo o námitku nepřipustnou, NSS konstatoval, že *„se posouzení těchto otázek nevyhýbá, neboť těmito kritérii se správce daně z povahy věci musel zabývat, protože jsou právě jedinými důvody, které mohly odůvodnit povolení splátek daně; případná nepřezkoumatelnost těchto závěrů ve správních rozhodnutích by tak pojmově vylučovala možnost vyjádřit se k dalším námitkám, rozporujícím zákonnost úvah daňových orgánů při aplikaci citovaného ustanovení.“*¹²⁹

Oba pohledy na přezkum neurčitých právních pojmů ve správním soudnictví jej připouští, liší se pouze jeho rozsahem a názorem na ingerenci moci soudní ve vztahu k moci výkonné právě skrze tento přezkum neurčitých právních pojmů. Jak je patrné z uvedené judikatury, praxe správních soudů se obecně přiklání spíše k omezenému soudnímu přezkumu neurčitých právních pojmů.

Dle Sládečka¹³⁰ není důvod se nepřiklonit k plnému přezkumu neurčitých právních pojmů ze strany správních soudů, tedy k jejich autonomnímu výkladu správními soudy, neboť běžnou činností všech soudů je výklad neurčitých právních pojmů, přičemž v oblasti správního soudnictví nebude v souvislosti s danou problematikou docházet k zásahu moci soudní do moci výkonné, tedy k nahrazování správní činnosti.

K uvedené myšlence se přikláním, neboť v této souvislosti se rovněž ztotožňují s názorem daného autora, že i správní soud musí v rozhodovaném případě v souvislosti s interpretací neurčitých právních pojmů vycházet ze skutkových okolností konkrétního případu.

¹²⁸ Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

¹²⁹ K obdobné možnosti soudního přezkumu neurčitých právních pojmů a správní úvahy použité v §55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků srov. blíže usnesení ÚS ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 2323/07, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 2. 2011, čj. 29 Af 44/2010 – 98, rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2014, čj. 8 Afs 14/2014 – 29, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 3. 2015, čj. 31 Af 23/2013 – 65, rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2015, čj. 9 Afs 200/2015 – 27.

¹³⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Soudní přezkum ...*, s. 116 – 117.

Přikláním se rovněž i k odůvodnění rozsudku NSS ze dne 22. 3. 2007, čj. 7 As 78/2005 – 62 v tom směru, že je zapotřebí ze strany správního soudu si zaprvé objasnit neurčitý právní pojem a jeho rozsah – tedy interpretovat neurčitý právní pojem a určit rámec, v němž se bude výklad neurčitého právního pojmu v konkrétním případě pohybovat – a posléze teprve vyhodnotit, zda konkrétní skutkový stav lze do tohoto rámce začlenit. Správní soud tedy přezkoumává, jak a jakým způsobem správní orgán neurčitý právní pojem interpretoval, což bezpochyby učiní na základě vlastní interpretace neurčitého právního pojmu v konkrétním případě. V konečném důsledku tedy provádí obdobnou, ne-li stejnou myšlenkovou, hodnotící, vykládací činnost, jako při plném soudním přezkumu.

Nelze tedy z povahy věci omezit přezkum neurčitého právního pojmu správním soudem na holé konstatování faktu, zda neurčitý právní pojem byl interpretován řádně v dané konkrétní věci či nikoli, neboť toto tvrzení musí být správním soudem odůvodněno, což v sobě zahrnuje alespoň minimální interpretaci neurčitého právního pojmu – svým rozsahem odpovídající konkrétnímu případu. Toto mé tvrzení potvrzuje výše uvedené rozhodnutí NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 8 Afs 85/2007 – 54.

Dle mého názoru tedy z povahy věci nelze hovořit o „omezeném“ soudním přezkumu neurčitých právních pojmů. Nadto, v momentě, kdy je neurčitý právní pojem správním soudem vyložen¹³¹ a je zapotřebí rozhodnout, zda danou skutkovou situaci je možné pod něj subsumovat či nikoli – tedy rozhodnout, zda došlo k naplnění hypotézy právní normy, v níž je tento neurčitý právní pojem obsažen – jedná se o otázku právní, tedy správní soud v konečném důsledku řeší zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí. Tedy, naplnění obsahu neurčitého právního pojmu je v primární rovině otázkou skutkovou, ale v konečném důsledku otázkou právní,¹³² neboť naplnění, či nenaplnění jeho obsahu znamená totéž pro hypotézu dané konkrétní právní normy (její naplnění či nenaplnění), jež obsahuje onen neurčitý právní pojem.

V případě tedy, že k žalobní námitce žalobce správní soud nazná, že došlo k chybné či vadné interpretaci neurčitého právního pojmu, bude se tak jednat o nezákonné rozhodnutí, které je možné dle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušit.

¹³¹ Nutno připomenout, že správní soud má dle § 77 odst. 2 s. ř. s. možnost nejen zopakovat důkazy provedené správním orgánem, ale řízení může do jisté míry doplnit o další důkazy neprovedené správním orgánem a provést si je sám.

¹³² Toto potvrzuje už i Hoetzl zde: HOETZEL, Jiří. *Zájmy veřejné. Slovník veřejného práva československého. Svazek V.* Brno: Rovnost, 1948, s. 578.

3. 1. 3. 1 Konkrétně k přezkumu neurčitého právního pojmu „veřejný zájem“ v souvislosti s řízením o správní žalobě

Jak již bylo uvedeno výše, aktuální judikatura správních soudů se přiklání spíše k „omezenému“ soudnímu přezkumu neurčitých právních pojmů, s výjimkou v oblasti daňového práva v souvislosti s promíjením daní.

V rámci veřejné správy dochází k naplňování neurčitých právních pojmů, rovněž tedy i neurčitého právního pojmu „veřejný zájem“, prostřednictvím správně-právní praxe správních orgánů. Správní orgány při své rozhodovací činnosti nejsou nezávislé, neboť je jejich povinností v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů a konkrétně v souvislosti se zásadou ochrany veřejného zájmu dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem.¹³³ Úřední osoby jednající za správní orgány pak tedy při svém rozhodování nejsou nezávislé, při své činnosti musí hájit veřejný zájem.

Jedním z důvodů existence správního soudnictví je mimo jiné ta skutečnost, aby účastník řízení, ve kterém nerozhoduje nezávislý subjekt, měl možnost se obrátit na nezávislý státní orgán soudního typu, který jeho věc posoudí nestranně a nezávisle, což předpokládá Úmluva v čl. 6 odst. 1. Pro to, aby byl naplněn smysl tohoto článku, je zapotřebí, aby nezávislý státní orgán, v ČR správní, případně civilní, soud, mohl nezávisle a řádně posoudit celý konkrétní případ, tedy celou rozhodovanou věc, a to minimálně v rozsahu žalobních námitek. Dle mého názoru tedy mimo jiné, pokud nedochází k „plnému“ soudnímu přezkumu neurčitých právních pojmů, jejichž interpretace byla učiněna správním orgánem, nedochází k plnému naplnění podstaty čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Konkrétní skutkovou situaci, která v konkrétním případě spadá či nespadá pod neurčitý právní pojem, by měl v případě správně-soudního přezkumu definovat soud. Pokud je zapotřebí v určitém případě definovat neurčitý právní pojem „veřejný zájem“ a dochází k soudně-správnímu přezkumu, je velice žádoucí, aby jej soud řádně vyložil a definoval, a to zejména vzhledem k možnosti současné existenci několika veřejných zájmů najednou.

Ve správním řízení může existovat celá řada veřejných zájmů, přičemž úřední osoba je musí při svém rozhodování poměřovat, když v konečném důsledku vždy jeden upřednostní před ostatními. Toto upřednostnění by měla provést na základě vlastního úsudku za současného použití testu proporcionality známého z judikatury ÚS,¹³⁴ kdy v konečném důsledku dojde k upřednostnění jednoho veřejného zájmu před jiným.

¹³³ § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“).

¹³⁴ Viz nálezy ÚS ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

V případě soudně-správního přezkumu by neměla být správnímu soudu odnímána možnost, a to zejména v případě přezkumu neurčitého právního pojmu „veřejný zájem“, jej přezkoumávat, neboť po provedení testu proporcionality může dospět k jinému názoru než ona úřední osoba. V případě interpretace tohoto neurčitého právního pojmu správním soudem se nejedná v souladu s testem proporcionality o upřednostnění jednoho, byť základního lidského, práva jedné konkrétní osoby (jednotlivce) nad jiným základním lidským právem, ale k upřednostnění jednoho veřejného zájmu nad jiným. Tedy upřednostnění jednoho obecně prospěšného zájmu, tedy zájmu určité skupiny jednotlivců, nad jiným.

3. 2 Konkretizace obsahu neurčitého právního pojmu „veřejný zájem“

Jak již bylo výše zmíněno, slovní spojení „veřejný zájem“ spadá do skupiny neurčitých právních pojmů, nicméně ačkoli se jedná o slovní spojení neostré, o značně neurčitém obsahu, nelze jej považovat za holou frázi, či dokonce za blanketní výraz.¹³⁵ Významnou roli v naplňování a konkretizování obsahu neurčitého právního pojmu „veřejný zájem“ zastává zejména judikatura nejvyšších soudů, neméně významnou roli pak sehrává také právní teorie a komentářová literatura.

Právní teorie, na rozdíl od judikatury soudů, se ke konkretizaci obsahu slovního spojení „veřejný zájem“ vyjadřuje zejména v obecné rovině, a to snahou o jeho obecné definování. O přímou konkretizaci se pak snaží judikatura soudů, což je logické, neboť konkrétní naplnění tohoto pojmu je zapotřebí definovat ke konkrétní věci, neboť jistá specifická situace může v jednom případě představovat naplnění onoho neurčitého právního pojmu, avšak za jiných okolností tomu tak být nemusí, případně může, avšak je dána přednost jinému veřejnému zájmu, a to za použití zásady proporcionality.

Pošvář uvádí, že veřejný zájem má většinou kvalitativně vyšší hodnotu než zájem soukromý.¹³⁶ Hendrych vychází ve svém definování z argumentu a contrario, kdy veřejný zájem považuje za takový zájem, který je opakem čistě soukromého zájmu. Jedná se o zájem obecně prospěšný, zájem státu, případně jiné veřejnoprávní korporace.¹³⁷

Průcha jej definuje jako „*takový zájem, resp. zájmy, jež by bylo možno označit za obecné či veřejné, resp. obecně prospěšné zájmy, jejichž nositeli jsou blíže neurčené,*

¹³⁵ VIOTTO, Regina. *Das öffentliche Interesse. Transformationen eines umstrittenen Rechtsbegriffs*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Universitätschriften – Recht, 2009, s. 11.

¹³⁶ POŠVÁŘ, Jaroslav. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Československý akademický spolek Právnik, 1946 s. 19.

¹³⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník ...*, s. 1236.

nicméně alespoň rámcově determinované okruhy či společenství osob jako tzv. veřejnost, popř. zájmy, u nichž jde o zájmy společnosti (celospolečenské zájmy)“¹³⁸

Vopálka definuje veřejný zájem jako „*obecný zájem společenství, vycházející ze společné vůle řešit určité záležitosti,*“¹³⁹ přičemž výše uvedené definice lze doplnit o poznatek Gerlocha, kdy každý veřejný zájem je vždy určitým způsobem navázán na zájmy konkrétních jednotlivců, tedy na zájmy individuální, na základě čehož lze odůvodnit, že se veřejný zájem orientuje na naplňování zájmů jednotlivců, kteří tvoří společnost.¹⁴⁰

Z výše uvedeného vyplývá, že obdobně jako v případě definic neurčitých právních pojmů, nečiní právní vědě problém obsah tohoto pojmu obecně definovat. Společným a charakteristickým znakem jsou pojmy obecnost a obecná prospěšnost daného zájmu.

V judikatuře soudů nalezneme jak obecnou definici pojmu „veřejný zájem,“ tak následně i jednotlivé konkrétní zájmy, které v určitých případech byly za veřejné označeny.

Evropský soud pro lidská práva se k danému slovnímu spojení vyjádřil např. ve svém rozhodnutí ze dne 21. 2. 1986 *James a další proti Spojenému království*, a to tak, že se jedná o pojem nevyhnutelně rozsáhlý, přičemž „*soud považuje za přirozené, že rámec volné úvahy ponechaný zákonodárci při uskutečňování sociální a hospodářské politiky, by měl být široký, proto Soud bude respektovat zákonodárce v jeho představě, co je veřejný zájem, ledaže by jeho úsudek zjevně postrádal rozumný základ.*“

Ve svém nálezu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95 se k tomuto neurčitému právnímu pojmu vyslovil, sice dosti obecně, Ústavní soud. V daném nálezu vycházel z pojetí veřejného zájmu filozofem von Hayekem a vyjádřil se o tomto slovním spojení, byť v obecné rovině, takto: „*často se mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu. Celé dějiny vývoje demokratických institucí jsou dějinami boje za to, aby se jednotlivým skupinám zabránilo ve zneužití vlády ve prospěch kolektivních zájmů těchto skupin.*“¹⁴¹

Na základě výše uvedeného ÚS uzavřel, že každý kolektivní zájem nemusí být veřejným zájmem společnosti, ale je třeba jej posuzovat jako zájem obecný nebo obecně prospěšný, přičemž z argumentu a contrario rovněž vyplývá, že veřejným zájmem nemůže

¹³⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: Doplněk, 2012, s. 55.

¹³⁹ VOPÁLKA, Vladimír. Ve veřejném zájmu. In. VANDUCHOVÁ, Marie, HOŘÁK, Jaromír (eds.). *Na křižovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k 70. narozeninám*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 385.

¹⁴⁰ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5 vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2009, s. 282.

¹⁴¹ HAYEK, Friedrich August von. *Právo, ...* s. 14 a nálezu ÚS ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95.

být zájem soukromý. Ústavní soud tedy vychází z náhledu na toto slovní spojení z jiné společenské vědy, a to z filozofie. Vzhledem k faktu, že samotný předmět veřejného zájmu je filozofickou otázkou, jsou tato východiska a tato argumentace adekvátní.

Nejvyšší správní soud se však k pojmu veřejný zájem vyjádřil již o mnoho let dříve, než soud Ústavní, a to ve svém nálezu Boh. A. 14.224. Dle tohoto judikátu je „*veřejný zájem dán, podniká-li se dílo za tím účelem, aby bylo vyhověno potřebám nějakého širšího celku, státního, územního, sociálního, apod.*“¹⁴²

Ve své mladší judikatuře se pak NSS ve svém rozsudku ze dne 23. 10. 2003, čj. 2 As 11/2003-164 vyslovil k veřejnému zájmu jednak v tom směru, že se jedná o neurčitý právní pojem, „*který není právním řádem České republiky výslovně obsahově vymezen, nicméně který se vyskytuje v celé řadě právních předpisů.*“ Dle téhož rozhodnutí NSS, a to zejména k otázce rozsahu a obsahu tohoto neurčitého právního pojmu „*zahrnují neurčité právní pojmy jevy nebo skutečnosti, které nelze s úspěchem zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli.*“¹⁴³

V pozdějším rozsudku ze dne 8. 2. 2011, čj. 1 Ao 7/2010-92 se NSS vyjádřil konkrétněji ve vztahu k veřejnému zájmu tak, že „*jde o pojem, který se svou povahou vymyká možnosti jakéhokoli zevšeobecnění, které by postihlo všechny myslitelné případy. Tento neurčitý právní pojem je proto vždy nutno vykládat v kontextu konkrétní projednávané věci.*“ Konečně v dalším svém rozhodnutí NSS judikoval, že „*veřejný zájem musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého či kolektivního.*“¹⁴⁴

Judikatura Ústavního soudu i NSS tedy zdůrazňuje nutnost nezaměňovat zájem kolektivní (skupinový) za zájem veřejný, přičemž vychází z filozofického pojetí tohoto pojmu předními světovými filozofy.

Komentářová literatura¹⁴⁵ pak v konkretizaci slovního spojení veřejný zájem vychází z judikatury nejvyšších soudů, a to zejména v oblasti veřejné správy, kdy daná oblast

¹⁴² Boh. A. 14.224

¹⁴³ Na tuto judikaturu pak navazuje obdobně další judikatura NSS, např. rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2007, čj. 6 As 22/2006 – 74, rozsudek NSS ze dne 14. 8. 2014, čj. 10 As 66/2014 – 90.

¹⁴⁴ Rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, čj. 6 As 65/2012 – 161

¹⁴⁵ Např. ŠIMÁČKOVÁ Kateřina. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 316 – 317 (čl. 11 LZPS). – ve vztahu k rozsudku ESLP ze dne 21. 2. 1986 *James a další proti Spojenému království* a rozsudku ESLP ze dne 31. 10. 1995 *Papamichalopoulos a další proti Řecku*; dále POTĚŠIL, Lukáš. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní řád ...*, s. 575 – 576; VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd.

je oblastí velice rozsáhlou a existuje zde velký počet zákonů hmotněprávního charakteru. Zejména z těchto právních předpisů je možno vyčíst velké množství zájmů, které lze v konkrétních případech charakterizovat jako zájmy veřejné, ačkoli takto explicitně zákonem označeny nejsou.¹⁴⁶ Tato konkretizace je pak činěna prostřednictvím soudní judikatury v každém jednotlivém případě zvlášť.¹⁴⁷

Slovní spojení „veřejný zájem“ je jedním z nejklassičtějších příkladů neurčitěho právního pojmu, který není obecně právním řádem nijak definován. Nelze dosáhnout zevšeobecnění tohoto pojmu definicí v právním předpise, neboť není v silách zákonodárce postihnout všechny myslitelné případy a právní vztahy ve společnosti, které mohou nastat. Už Weyr podotýká, že „*ani ostatně neexistuje jakýsi univerzální, obecně platný a všem ostatním (dílčím) zájmům nadřazený veřejný zájem.*“¹⁴⁸

Toto tvrzení považuji za platné pouze do jisté míry, neboť se domnívám, že jeden, určitým způsobem univerzálně platný veřejný zájem existuje, a tím je princip legality, neboli zájem na ochraně objektivního práva, což rovněž do určité míry potvrzuje i komentářová literatura,¹⁴⁹ byť toto tvrzení neplatí vždy – v některých případech je upřednostňován jiný princip či zájem nad principem legality, a to konkrétně např. princip či zásada ochrany nabytých práv a oprávněných zájmů.¹⁵⁰

Nelze opomenout ústavně-právní rozměr principu legality obsažený v čl. 2 odst. 3 Ústavy¹⁵¹ a čl. 2 odst. 2 LZPS,¹⁵² tedy i ze systematického hlediska konstrukce

Praha: C. H. Beck, 2004, s. 158 – 159; či VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 100 – 101 ve vztahu k nálezu ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04

¹⁴⁶ K zájmům označeným a priori explicitně zákonem jako zájmy veřejné viz podkapitola 3. 2. 2 této práce.

¹⁴⁷ Vzhledem k tématu této práce se zabývám pouze konkrétními zájmy, které byly shledány a považovány za případné zájmy veřejné, a to pouze v souvislosti se správní žalobou dle § 66 s. ř. s. a odkladným účinkem správní žaloby. Tato problematika je dále konkretizována a podrobněji rozvedena v kapitolách 4 a 5, které se jí podrobně zabývají. Z tohoto důvodu není na tomto místě činěn výčet judikatury definující konkrétní veřejné zájmy. Rovněž se domnívám, že není ani reálné postihnout veškeré konkrétní právní oblasti, v nichž byl definován konkrétní veřejný zájem, nicméně jedná se zejména o úseky: horního práva (např. rozsudek NSS ze dne 6. 5. 2009, čj. 4 As 68/2008 – 138), ochrany životního prostředí (např. rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, čj. 6 As 8/2010 – 323), územního plánování a stavebního práva (např. rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2010, čj. 7 As 54/2010 – 121), státní památkové péče (např. rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2004, čj. 5 A 48/2002 – 40), správy vnitřní (např. rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2016, čj. 2 As 324/2015 – 16), pozemních komunikací (např. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011 – 99), přestupkového práva (např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 2. 2015, čj. 22 A 37/2013 – 15), rozhlasového a televizního vysílání (např. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, čj. 4 As 7/2009 – 66), rybářského práva (např. rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2004, čj. 7 A 33/2002 – 42), aj.

¹⁴⁸ WEYR, František. *Teorie práva*. Brno: Orbis, Praha, 1936, s. 310.

¹⁴⁹ VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád ...*, s. 158; VEDRAL, Josef. *Správní řád ...*, s. 100.

¹⁵⁰ Viz § 94 odst. 4 s. ř. s. „*Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.*“

¹⁵¹ Čl. 2 odst. 3 Ústavy: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“

těchto dvou ústavních zákonů se nachází na jednom z nejpřednějších míst, což svědčí o důležitosti a významnosti tohoto principu.

V oblasti veřejné správy je pak tento princip zakotven v § 2 odst. 1 s. ř., nicméně slovní spojení „veřejný zájem“ užívá s. ř. na více místech.¹⁵³

Výzkum je v následující fázi zaměřen na vztah slovního spojení „veřejný zájem“ a pojmu zákonnost, případně nerozpornost s právními předpisy, kdy z toho pohledu jsou důležitá následná ustanovení s. ř.: § 90 odst. 3, § 141 odst. 8, § 159 odst. 2, § 160 odst. 5, § 162 odst. 1 a § 167 odst. 1, písm. c) s. ř.

Zákonné ustanovení týkající se odvolacího řízení v § 90 odst. 3 s. ř.¹⁵⁴ hovoří o rozpornosti napadaného rozhodnutí „s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.“ Z tohoto ustanovení tedy vyplývá existence zájmu na zákonnosti rozhodnutí správních orgánů, kdy tento zájem je postaven na roveň „jinému veřejnému zájmu,“ takže z něj zákonodárce činí rovněž zájem veřejný.

Podle § 141 odst. 8 s. ř.,¹⁵⁵ který se týká sporného řízení, je možné uzavřít smír, který však musí být schválen správním orgánem, přičemž ten jej schválí „pokud neodporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu.“ V dané situaci však již nelze usuzovat na existenci veřejného zájmu na zachování zákonnosti rozhodnutí, v tomto případě smíru, neboť dle výkladu daného zákonného ustanovení existuje určitá množina veřejných zájmů a vedle ní (mimo ni) zájem na existenci zákonnosti rozhodnutí, potažmo smíru.

Obdobně je tomu tak v případě § 159 odst. 2 s. ř. – veřejnoprávní smlouva nesmí být mimo jiné v rozporu s právními předpisy a současně musí být v souladu s veřejným zájmem, přičemž některé koordinační veřejnoprávní smlouvy je možné uzavřít jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu, který posuzuje souladnost veřejnoprávní smlouvy a jejího obsahu s právními předpisy a veřejným zájmem dle § 160 odst. 5 s. ř. U veřejnoprávních smluv mezi soukromými osobami za účelem plnění veřejných úkolů nabízí právní úprava obdobné ustanovení – k uzavření takovéto veřejnoprávní smlouvy je zapotřebí souhlasu

¹⁵² Čl. 2 odst. 2 LZPS: „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“

¹⁵³ Taxativní výčet zde: § 2 odst. 4, § 38 odst. 2, § 41 odst. 3, 5, § 50 odst. 3, § 64 odst. 3, § 85 odst. 2, písm. a), c), § 85 odst. 3, § 89 odst. 2, § 90 odst. 3, § 94 odst. 4, § 95 odst. 5, § 100 odst. 3, 6, § 141 odst. 8, § 159 odst. 2, § 160 odst. 5, § 162 odst. 1, § 167 odst. 1, písm. d), § 173 odst. 1.

¹⁵⁴ § 90 odst. 3 s. ř.: „Odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.“

¹⁵⁵ § 141 odst. 8 s. ř.: „Ve sporném řízení mohou účastníci uzavřít smír, který podléhá schválení správního orgánu. Správní orgán smír schválí, pokud neodporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu.“

správního orgánu, který obdobně posuzuje veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem - § 162 odst. 1, věta druhá s. ř.

Zrušit veřejnoprávní smlouvu je možné za zákonem stanovených podmínek, a to jen z taxativně vymezených důvodů, kdy jako jeden důvod se v § 167 odst. 1, písm. c) s. ř. uvádí rozpor veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy, přičemž jako další z důvodů se nabízí dle § 167 odst. 1, písm. d) s. ř. její zrušení z důvodu ochrany veřejného zájmu.

V oblasti správního práva procesního, konkrétně ve správním řádu, se pak tedy setkáváme s odpovědí na otázku, zda lze zájem na ochraně objektivního práva (zákonosti, principu legality) zařadit do skupiny veřejných zájmů.

Lze konstatovat, že ve správním řádu převládá názor, že zájem na ochraně objektivního práva nelze ztotožnit se slovním spojením zájem na ochraně veřejného zájmu, neboť správní řád hovoří buď o ochraně objektivního práva, nebo o ochraně veřejného zájmu, pouze v § 90 odst. 3 tyto dva zájmy ztotožňuje.

Dle mého názoru by měl být zájem na ochraně objektivního práva, na uplatňování principu legality, považován za zájem veřejný, a to na základě a v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 LZPS.

Princip ochrany veřejného zájmu i dle Vedrala úzce souvisí s pojmem „právního státu“ dle čl. 1 odst. 1 Ústavy a posléze se promítá do činností všech orgánů veřejné moci.¹⁵⁶ Z tohoto důvodu se domnívám, že by neměl být považován jen za prostý veřejný zájem, ale za zájem z kvalitativního hlediska intenzivnější, tedy za veřejný zájem významný, či podstatný a do jisté míry (ne zcela) univerzální.

3. 2. 1 Prostý a kvalifikovaný veřejný zájem

Již Hoetzel hovoří o existenci prostých a kvalifikovaných veřejných zájmů v právním řádu, kdy za kvalifikované veřejné zájmy považuje důležité, naléhavé, nezbytné veřejné zájmy.¹⁵⁷

Kvalifikovaný veřejný zájem obsahuje určité adjektivum, které ukazuje na jeho vyšší kvalitu či intenzitu. Tímto adjektivem navyšuje zákonodárce na významu daného veřejného zájmu. Je možné si všimnout, že zákonodárce de lege lata neužívá pouze „prostý“ veřejný zájem. Jinými slovy v některých případech tomuto slovnímu spojení „veřejný zájem“ předchází jistá adjektiva, která jej blíže charakterizují. Právě v souvislosti se správní

¹⁵⁶ VEDRAL, Josef. *Správní řád ...* s. 100.

¹⁵⁷ HOETZEL, Jiří. *Zájmy ...* s. 578.

žalobou se jednak jedná o „závažný veřejný zájem“ ve vztahu ke zvláštní aktivní žalobní legitimaci, a to konkrétně pouze ve vztahu k nejvyššímu státnímu zástupci a veřejnému ochránci práv, a dále o „důležitý veřejný zájem,“ a to v souvislosti s institutem odkladného účinku správní žaloby.

Ve vztahu k aktivní žalobní legitimaci ve veřejném zájmu je však zapotřebí zmínit i uplatňování „prostého“ veřejného zájmu, a to v souvislosti s žalobci uvedeným v § 66 odst. 1 a 4 s. ř. s. – tedy se správnímu orgánu, o němž stanoví zákon upravující řízení před správními orgány, že může být takto aktivně legitimován, a dále se jedná o toho, komu takové oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.

Lze tedy říci, že podle autentického znění zákonných ustanovení týkajících se správní žaloby existují v této oblasti z kvalitativního hlediska tři typy veřejného zájmu – prostý (§ 66 odst. 1, 4 s. ř. s.), důležitý (§ 73 odst. 2 s. ř. s.) a závažný (§ 66 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Slovníky českých synonym¹⁵⁸ považují dvě výše uvedená adjektiva – důležitý a závažný – za synonymní výrazy, neboli slova souznačná, čili „*lexikální jednotky se stejným nebo podobným významem, kontextovým užitím a stylistickým zabarvením.*“¹⁵⁹ Při jejich užívání je možné je za konkrétních okolností v textu zaměňovat. Tedy tato dvě přídavná jména z hlediska jazyka českého mohou mít za konkrétních okolností obdobný obsah.

Jako synonyma jsou k přídavnému jménu „důležitý“ uváděna tato adjektiva: významný, závažný, podstatný, značný.¹⁶⁰ K adjektivu „závažný“ slovníky uvádí následující synonyma: důležitý, významný, vážný, relevantní, značný, podstatný,¹⁶¹ ale také i klíčový, těžký, nebezpečný, kritický.¹⁶² Přičemž, pokud má slovo více synonym, vytvářejí tzv. synonymickou řadu. Jádrem či dominantou této řady je „*stylisticky i emocionálně neutrální, nejméně kontextově omezený lexém*“¹⁶³ – slovo.

Adjektiva důležitý a závažný v právní úpravě správní žaloby byla judikaturou NSS považována za synonyma, což potvrzuje i jedno z novějších rozhodnutí NSS, a to usnesení NSS ze dne 31. 7. 2014, čj. 6 As 173/2014 - 90: „*Zákonodárcem užitý pojem, „závažný veřejný zájem“ a pojem „důležitý veřejný zájem“ shledal z hlediska obsahu vyjádřením téhož; v opačném případě by se dopustil přepjatého formalismu.*

¹⁵⁸ *Slovník českých synonym a antonym*. 2. vyd. Brno: Lingea, 2012, 592 s.; PALA, Karel, VŠIANSKÝ, Jan. *Slovník českých synonym*. 3. dopl. vyd. Praha: Nakladatelství lidové noviny, 2000, 480 s.

¹⁵⁹ *Slovník českých synonym ...* s. 4.

¹⁶⁰ Tamtéž s. 58; PALA, Karel, VŠIANSKÝ, Jan. *Slovník českých synonym ...* s. 75.

¹⁶¹ PALA, Karel, VŠIANSKÝ, Jan. *Slovník českých synonym ...* s. 450.

¹⁶² *Slovník českých synonym ...* s. 561.

¹⁶³ Tamtéž ... s. 4.

Ohledně nastolené otázky dospěl k závěru, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo k žalobě nejvyššího státního zástupce, podané z důvodu závažného veřejného zájmu, zrušeno rozhodnutí správního orgánu, by se zpravidla ocitlo v rozporu s důležitým veřejným zájmem, z něhož nejvyšší státní zástupce podal žalobu, ledaže by došlo ke zjevnému vybočení z obsahu pojmu „veřejný zájem,“ anebo by byl shledán veřejný zájem jiný, stejně nebo více závažný.“¹⁶⁴¹⁶⁵

V této věci byla posléze podána i ústavní stížnost, o níž Ústavní soud rozhodl usnesením ze dne 23. 2. 2016, sp. zn. III. ÚS 2285/15 tak, že ji odmítl pro nepřipustnost. V tomto směru tedy nedošlo ze strany Ústavního soudu k potvrzení či vyvrácení výroku NSS ohledně existence synonymického vztahu mezi oněma adjektivy v případě správní žaloby, potažmo kasační stížnosti.

Zvrat v nazírání na adjektiva důležitý a závažný jako na synonyma ve vztahu k veřejnému zájmu v rámci řízení o správní žalobě, popřípadě o kasační stížnosti a v souvislosti s aktivní žalobní legitimací dle § 66 odst. 2 s. ř. s., nastal společně s usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2015, čj. 2 As 103/2015 – 128. Druhý senát NSS se neztotožnil s výše uvedeným závěrem šestého senátu,¹⁶⁶ a proto na základě ustanovení § 17 s. ř. s.¹⁶⁷ věc předložil k posouzení rozšířenému senátu NSS.

Mezi oběma senáty vyvstala sporná otázka *„zda má žaloba podaná nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 s. ř. s. zvláštní procesní či hmotněprávní důsledky, konkrétně zda v situaci, kdy na základě takové žaloby krajský soud zruší napadené správní rozhodnutí, bude přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proti takovému rozsudku zpravidla v rozporu s důležitým veřejným zájmem pouze na základě toho, že žalobu podal nejvyšší státní zástupce postupem dle § 66 odst. 2 s. ř. s.“¹⁶⁸*

Druhý senát tvrdil, že „závažný veřejný zájem“ ve smyslu § 66 odst. 2 s. ř. s. se týká pouze samotného projednání správní žaloby. Tedy „závažný veřejný zájem“ je dán na podání a obecně na projednání celé věci. Dle druhého senátu NSS nelze shledat „závažný veřejný zájem“ v obsahu žaloby – v petitu či důvodech. Druhý senát dále nevyvracel fakt, že nejvyšší státní zástupce i po podání správní žaloby může reprezentovat závažný či důležitý veřejný

¹⁶⁴ Usnesení NSS ze dne 31. 7. 2014, čj. 6 As 173/2014 – 90.

¹⁶⁵ Právní úprava odkladného účinku správní žaloby obsažená v § 73 odst. 2 – 5 s. ř. s. se použije dle § 107 odst. 1, věty druhé s. ř. s. přiměřeně i na problematiku odkladného účinku kasační stížnosti.

¹⁶⁶ Usnesení NSS ze dne 31. 7. 2014, čj. 6 As 173/2014 – 90.

¹⁶⁷ § 17 odst. 1 s. ř. s.: „Dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.“ § 17 odst. 2: „Ustanovení odstavce 1 neplatí, byl-li odlišný právní názor již vysloven ve stanovisku Nejvyššího správního soudu.“

¹⁶⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2015 čj. 2 As 103/2015 – 128.

zájem, nicméně tento jeho zájem nelze automaticky přenést do následného řízení o kasační stížnosti,¹⁶⁹ tedy jej nelze dle mého názoru na základě výše uvedeného presumovat ani v případě návrhu na přiznání odkladného účinku správní žalobě.

Rozšířený senát NSS se posléze usnesl na skutečnosti, že v případě „závažného veřejného zájmu“ ve smyslu § 66 odst. 2 s. ř. s. a „důležitého veřejného zájmu“ ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. se nejedná o synonymní vyjádření téhož, tedy obsah „závažného veřejného zájmu“ dle § 66 odst. 2 s. ř. s. nelze ztotožňovat s obsahem pojmu „důležitý veřejný zájem“ dle § 73 odst. 2 s. ř. s.

Rozšířený senát NSS v tomto svém rozhodnutí vycházel zejména z tzv. maximy vnitřní bezrozpornosti a konzistentnosti právního řádu, tedy vycházel z předpokladu existence tzv. racionálního zákonodárce, který použitím rozdílných adjektiv – závažný a důležitý – sledoval dle NSS nějaký účel.

Podle NSS bylo tímto účelem minimálně odlišné vymezení obsahu těchto dvou pojmů. Rozdílný obsah těchto dvou neurčitých právních pojmů však NSS nepřiblížil. Žádným způsobem tedy blíže nevymezil rozdíl mezi těmito dvěma neurčitými právními pojmy v kvalitativní rovině. Sdělil, že shledání závažného veřejného zájmu na podání správní žaloby nejvyšším státním zástupcem dle § 66 odst. 2 je pouze, jakousi procesní „vstupenkou“ do samotného soudního řízení, kdy *„v rámci tohoto řízení však nejvyšší státní zástupce již nemá oproti jiným žalobcům zvláštní procesní postavení, (...) jinými slovy po podání žaloby nejvyšší státní zástupce své zvláštní procesní postavení ztrácí, a v řízení mu tak svědčí stejná práva a povinnosti jako ostatním žalobcům.“*¹⁷⁰

Rozšířený senát NSS uzavírá vztah pojmů „důležitý veřejný zájem“ a „závažný veřejný zájem“ v řízení o správní žalobě, případně kasační stížnosti tak, že *„obsah pojmu důležitý veřejný zájem v § 73 odst. 2 soudního řádu správního přitom nelze považovat za totožný s obsahem pojmu závažný veřejný zájem v § 66 odst. 2 téhož zákona.“*¹⁷¹

Dle mého názoru na základě výše uvedeného usnesení rozšířeného senátu NSS mohou být z kvalitativního hlediska důležité veřejné zájmy současně i závažnými veřejnými zájmy, může se tedy jednat o slova souznačná. Nicméně důležitost či závažnost ve vztahu k nejvyššímu státnímu zástupci se musí posuzovat, v případě jeho podání žádosti o přiznání odkladného účinku správní žalobě či kasační stížnosti, dvakrát.

¹⁶⁹ Usnesení NSS ze dne 28. 5. 2015, čj. 2 As 103/2015 – 94.

¹⁷⁰ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2015 čj. 2 As 103/2015 – 128.

¹⁷¹ Tamtéž.

Poprvé při podání správní žaloby ve veřejném zájmu,¹⁷² podruhé v případě podání návrhu na přiznání odkladného účinku (pokud je jím podán), neboť důležitost či závažnost veřejného zájmu nelze, v případě podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. presumovat pro další fáze soudního řízení správního, tedy nelze jej do těchto dalších fází přenášet.

3. 2. 2 Vymezení konkrétního veřejného zájmu a priori

Veřejný zájem, jakožto neurčitý právní pojem, vždy vyžaduje svou interpretaci, a to s ohledem na konkrétní věc, v níž má být interpretován. Jelikož se tedy jedná o slovní spojení, které je zapotřebí vykládat vždy ve vztahu ke konkrétnímu skutkovému ději, nelze tento pojem, vzhledem k jeho povaze, jakkoli zevšeobecnit pro všechny možné a myslitelné případy, což potvrzuje i judikatura NSS.¹⁷³

Daným tvrzením je poukazováno na skutečnost, že nelze, aby zákonodárce a priori stanovil, co je veřejným zájmem a co nikoli, neboť tento je nutné zjišťovat a vyvozovat v každém konkrétním případě individuálně, přičemž se jedná o pravomoc moci výkonné a nikoli moci zákonodárné. Veřejný zájem je ve správním řízení vždy v konkrétní věci zjišťován správním orgánem, je zapotřebí jej nalézat v procesu rozhodování o určité konkrétní otázce.¹⁷⁴

V rozporu s tímto tvrzením NSS však dle mého názoru není ta skutečnost, že zákonodárce může veřejný zájem definovat v právním předpise, nicméně velice obecně.

Veřejný zájem, který je chráněn vždy konkrétním právním předpisem je možné vyčíst zejména z úvodních ustanovení jednotlivých zákonů, neboť je v nich implicitně obsažen. Dále může být zřetelný již z názvu samotného právního předpisu – např. ochrana přírody a krajiny.¹⁷⁵ Implicitně či explicitně (zákonně, tedy obecně) vyjádřený veřejný zájem obsahuje zejména veřejné statky, které konkrétní právní předpis ochraňuje.

Zákonodárná praxe v explicitním (konkrétním ne-li konkretizovaném) zákonném vyjádření obsahu pojmu „veřejný zájem“ je však v duchu výše uvedené judikatury NSS v tomto směru docela odlišná. Zejména v posledních několika letech lze zaznamenat snahu zákonodárce definovat v některých právních předpisech obsah slovního spojení „veřejný zájem“ velice konkrétně:

Jedná se například o:

¹⁷² Problematickou otázkou, zda v případě podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. je nejvyšším státním zástupcem veřejný zájem presumován a nepodléhá soudnímu přezkumu, se zabývám blíže v podkapitole 4.5.3, stejně tak problematikou, zda může podat návrh na přiznání odkladného účinku – kapitola 5.3.

¹⁷³ Shodně rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2011, čj. 1 Ao 7/2010 – 92.

¹⁷⁴ Shodně náleží ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

¹⁷⁵ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

- § 58 odst. 1, věta první zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny – „*Ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem.*“

- § 2 odst. 5, věta první zákona č. 266/1994 Sb., o drahách - „*Veřejným zájmem v oblasti kombinované dopravy se rozumí zájem na podpoře ekologicky šetrnějšího způsobu dopravy.*“

- § 33 odst. 1 zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech (lázeňský zákon) – „*Vlastnická práva k nemovitostem lze omezit nebo nemovitosti lze vyvlastnit pouze ve veřejném zájmu. Veřejným zájmem se pro tyto účely rozumí zájem na vyhledávání a využití zdroje k léčebným účelům a zájem na ochraně zdrojů v zájmu zachování jejich kvalitativních a kvantitativních vlastností a zdravotní nezávadnosti.*“

- § 1 zrušeného zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R - 24L letiště Praha Ruzyně – „*Vzletová a přistávací dráha 06R – 24L letiště Praha Ruzyně, odpovídající svým umístěním platnému územnímu plánu hlavního města Prahy a platnému územnímu plánu města Hostivice, a dále všechny stavby, které budou v oblasti technické infrastruktury zajišťovat její provoz (dále jen "vzletová a přistávací dráha"), jsou veřejným zájmem.*“

V některých právních předpisech, jako je tomu například v zákoně č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), se dále můžeme setkat s bližším definováním a konkretizací slovního spojení obecný zájem, či celospolečenský zájem. Jedná se o obdobnou problematiku, jako v případě slovního spojení veřejný zájem. Konkrétně se jedná o tato ustanovení výše zmíněného zákona:

- § 14 odst. 2, písm. c): „*Zásoby výhradního ložiska je možno odepsat, jde-li o zásoby, jejichž dobývání by ohrozilo zákonem chráněné obecné zájmy, zejména ochranu životního prostředí a význam ochrany převyšuje zájem na vydobytí těchto zásob.*“

- § 30 odst. 7: „*Dobývání výhradního ložiska nesmí být zastaveno, aniž bylo zajištěno, že pozdější jeho dobývání bude technicky možné a hospodářsky účelné a bezpečné, leč by zastavení dobývání vyžadoval důležitý celospolečenský zájem, především bezpečnost života nebo ochrana zdraví lidí.*“

- § 38: „*Při hornické činnosti jsou organizace a orgány povinny zajišťovat bezpečnost provozu včetně havarijní prevence a plnění úkolů báňské záchranné služby, bezodkladně odstraňovat nebezpečné stavy ohrožující zákonem chráněný obecný zájem,*

*zejména bezpečnost a ochranu zdraví při práci a učinit včas potřebná preventivní a zajišťovací opatření*¹⁷⁶

Protiprávnost definování konkrétního veřejného zájmu a priori zákonodárcem judikovanou NSS¹⁷⁷ potvrdil i Ústavní soud, a to např. ve svém nálezu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08, a to ve vztahu ke shora uvedenému zákonu č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R-24L letiště Praha Ruzyně, který byl tímto nálezem zrušen.

Obdobným případem se však zabýval Ústavní soud již v roce 2004, a to ve vztahu k § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě. V tomto ustanovení byl explicitně za veřejný zájem prohlášen „*rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice), na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebenice) včetně plavebního kanálu Vraňany – Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně výústní části vodního toku Berounky po přístav Radotín.*“

Ve svém nálezu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, Ústavní soud toto zákonné ustanovení pro jeho protiprávnost zrušil, nicméně jak je z výše uvedeného patrné, i přes tyto dva významné nálezy ÚS i nadále zůstávají v některých právních předpisech zachovány explicitní a velice konkrétní definice některých veřejných zájmů, což je v rozporu s judikaturou NSS i Ústavního soudu.

Pokud se tedy jedná o definování či konkretizaci neurčitěho právního pojmu „veřejný zájem“ v právním předpise, domnívám se, že k tomuto bude docházet vždy. Zejména z úvodních ustanovení právního předpisu, případně i z jeho názvu lze konkrétní veřejný zájem, o jehož ochranu se jedná, více či méně vyčíst. Takovéto vyjádření může být jednak implicitní, ale rovněž i explicitní, avšak by mělo být obecnějšího charakteru, což není nežádoucí.

Co se týká explicitního vyjádření konkrétního veřejného zájmu v právním předpise, a nikoli v jeho úvodních ustanoveních či názvu, nemám proti tomu výhrady, a to v případě, pokud je „veřejný zájem“ explicitně definován velice obecně, jako je tomu např. v § 58 odst. 1, větě první zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 14 odst. 2, písm. c), § 30 odst. 7 a § 38 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), případně ještě i § 2 odst. 5, věta první zákona č. 266/1994 Sb., o drahách či § 33 odst. 1 zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých

¹⁷⁶ Blíže k jednotlivým procesním postupům v oblasti horního práva v souvislosti s případným užitím konkretizace obecného či celospolečenského zájmu viz HEFNEROVÁ, Hana. *Vybrané procesní postupy v horním právu. Rigorózní práce*, 2012. 106 s.

¹⁷⁷ Rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2011, čj. 1 Ao 7/2010 – 92.

zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech (lázeňský zákon); obdobně se vyjádřil i ESLP ve svém rozsudku ze dne 21. 2. 1986 ve věci *James a ostatní proti Spojenému království*. Takováto konkrétní vymezení slovního spojení „veřejný zájem“ sama o sobě nabízejí docela velké pole působnosti a velký prostor pro výklad daného neurčitého právního pojmu správním orgánem.

Konkretizace slovního spojení „veřejný zájem“ tak, jak byla učiněna v § 1 zrušeného zákona č. 544/20015 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně nebo ve zrušeném § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, je dle mého názoru, nežádoucí, a to právě s ohledem na, v konečném důsledku, neexistenci možnosti jiného výkladu daného neurčitého právního pojmu správním orgánem. Nadto byl obsah tohoto neurčitého právního pojmu definován pro jedno konkrétní letiště a jednu konkrétní vodní cestu zákonem, tedy právním předpisem s celostátní působností, což by mohlo být minimálně v případě oné přistávací dráhy v rozporu s požadavkem na obecnost právního předpisu.¹⁷⁸

Na závěr se však domnívám, že v případě existence zákonných definic neurčitého právního pojmu „veřejný zájem“, a to ať už implicitně, či explicitně, je vždy povinností správního orgánu provést interpretaci daného neurčitého právního pojmu v konkrétní věci a z takto provedené interpretace vyvodit konečné závěry v dané věci. Nicméně takovýto postup (zejména v případě explicitního vyjádření veřejného zájmu v právním předpise), který je jako jediný z hlediska právní teorie dle mého názoru relevantní a správný, lze očekávat od správního orgánu, respektive (oprávněné) úřední osoby, která je odborně vzdělaná a kvalifikována, nemluvě o nutnosti poměrování veřejného zájmu v případě, kdy se jich v dané věci nachází více a např. jeden z nich je explicitně stanoven zákonem.

3. 3 Dílčí závěr

Slovní spojení „veřejný zájem“ je významným právním, filozofickým, politologickým ale i ekonomickým pojmem. Svůj zvláštní význam má zejména pro filozofii, neboť samotný předmět tohoto pojmu je filozofickou otázkou. Z pohledu práva jej pak řadíme k tzv. neurčitým právním pojmům, tedy obecně ke slovním spojení o výrazné nezřetelnosti, nejasnosti a vyšší míře abstraktnosti, jejichž existence v právním řádu je však vzhledem k možné flexibilitě aplikujícího orgánu související se změnami ve společnosti žádoucí.

¹⁷⁸ Blíže viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo (...)*, s. 92.

Otázka neurčitých právních pojmů souvisí s jejich interpretací a následnou aplikací v konkrétním případě aplikujícím subjektem. Své významné místo v souvislosti s interpretací neurčitých právních pojmů pak sehrává judikatura nejvyšších soudů, ačkoli pružná reakce je očekávána již ze strany aplikujících orgánů, v případě veřejné správy, správních orgánů.

V souvislosti s problematikou neurčitých právních pojmů se někdy objevuje, a to i v judikatuře správních soudů, jejich záměna se správní úvahou, která je však zaměřena na způsob užití určitého právního následku na rozdíl od neurčitých právních pojmů, kde se jedná o interpretaci (úvahu), zda došlo či nikoli k naplnění konkrétní skutkové podstaty, přičemž právní následek po provedení této subsumpce je určen konkrétní právní normou.

Další problematickou oblastí v souvislosti s neurčitými právními pojmy se týká jejich přezkumu ze strany správních soudů. Ve vztahu k judikatuře NSS lze hovořit o dvojím přístupu – o tzv. „omezeném“ a „plném“ přezkumu ze strany správních soudů. V prvním případě správní soud neurčitý právní pojem sám neinterpretuje, nýbrž jeho obsah jen objasňuje, v druhém případě správní soud nevidí problém s vlastní interpretací neurčitého právního pojmu, ke které, dle mého názoru, dochází i v případě „omezeného“ soudního přezkumu.

Na základě výše uvedené judikatury je patrné, že praxe správních soudů se přiklání k „omezenému“ soudnímu přezkumu neurčitých právních pojmů, čímž dochází k **potvrzení hypotézy č. VIII.**¹⁷⁹ Správní soud přezkoumává, jak a jakým způsobem správní orgán neurčitý právní pojem interpretoval, což však nelze učinit bez vlastní interpretace neurčitého právního pojmu. Správní soud tedy v konečném důsledku provádí obdobnou, ne-li stejnou myšlenkovou, hodnotící a vykládací činnost, jako při „plném“ soudním přezkumu. Z povahy věci tedy nelze hovořit o „omezeném“ soudním přezkumu. Omezeno je pouze odůvodnění správně-soudního rozhodnutí ve vztahu k přezkumu neurčitého právního pojmu.

A konečně, moment interpretace a následné subsumpce skutkových okolností pod danou konkrétní právní normu a rozhodnutí, zda došlo k naplnění její hypotézy či nikoli, je otázkou v samém závěru právní, tedy v konečném důsledku správní soud řeší zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí. V případě zjištění vadné interpretace neurčitého právního pojmu správním orgánem se tedy jedná o nezákonné rozhodnutí, které je možné pro jeho nezákonnost ze strany správního soudu zrušit.

¹⁷⁹ Hypotéza č. VIII.: V případě soudního přezkumu neurčitých právních pojmů ze strany správních soudů je upřednostňován tzv. „omezený“ soudní přezkum.

Dle mého názoru tedy dochází k jisté ingerenci moci soudní ve vztahu k moci výkonné, nicméně tato ingerence je žádoucí. Pokud je otázka interpretace neurčitých právních pojmů v konečném důsledku otázkou právní, kdy nezákonné (protiprávní) rozhodnutí je možné správním soudem zrušit, přičemž správní soudnictví je založeno na principu kasačním, je ingerence správního soudu, spočívající v interpretaci neurčitého právního pojmu, na jejímž základě je rozhodnutí pro jeho nezákonnost zrušeno, žádoucí. Tímto došlo k **potvrzení hypotézy č. IX.**¹⁸⁰

Konečně, nedovedu si představit koncepci správně-soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů, která by se vyhnula ingerenci moci soudní ve vztahu k moci výkonné. Vždy zde bude existovat jistá míra ingerence, nicméně z hlediska koncepce dělby moci ve státě, je žádoucí, aby byla co nejnižší, čemuž „plný“ přezkum ze strany správních soudů ve vztahu k neurčitým právním pojmům interpretovaných správním orgánem nebrání.

„Omezený“ přezkum neurčitých právních pojmů by na základě shora uvedeného dle mého názoru nenaplňoval podstatu čl. 6 Úmluvy. Dokonce právě konkrétně v souvislosti s přezkumem neurčitého právního pojmu „veřejný zájem“ je zapotřebí aplikovat „plný“ soudní přezkum ze strany správního soudu. Úřední osoba jednáající za správní orgán je povinna při své činnosti hájit veřejný zájem, tedy při svém rozhodování není nezávislá. Ve správním řízení se může vyskytovat více veřejných zájmů, když úřední osoba by měla dát na základě provedeného testu proporcionality přednost jednomu z nich. Při přezkumu správním soudem však nezávislý soudce může po učiněné interpretaci pojmu „veřejný zájem“ dát přednost jinému veřejnému zájmu než tomu, který vybrala jako nejvhodnější úřední osoba.

Slovní spojení „veřejný zájem“ je blíže konkretizováno soudní judikaturou, a to zejména judikaturou NSS a Ústavního soudu. Definovat slovní spojení „veřejný zájem“ je věcí složitou, nicméně lze vysledovat jisté charakteristické rysy tohoto slovního spojení, kterými jsou obecnost, či obecná prospěšnost. Lze poukázat, že judikatura soudů vychází v obecné definici veřejného zájmu z filozofického pojetí daného pojmu předními světovými filozofy.

Tento pojem nelze zevšeobecnit a v každém konkrétním případě musí být náležitě formulován. Z téhož důvodu je nalézán v procesu aplikace práva v každém konkrétním případě zvlášť, tudíž jej nelze stanovit a priori zákonem. Ústavní soud se již ve více případech vyjádřil v tom smyslu, že stanovení konkrétního veřejného zájmu a priori zákonodárcem

¹⁸⁰ Hypotéza č. IX.: V případě soudního přezkumu neurčitých právních pojmů dochází k ingerenci moci soudní ve vztahu k moci výkonné, což je žádoucí.

je protiprávní. I přesto de lege lata existují zákony, v nichž je veřejný zájem stanoven konkrétně zákonodárcem.¹⁸¹ Deklarováním existence tohoto protiprávního stavu de lege lata tedy došlo k **potvrzení hypotézy č. V.**¹⁸²

Z hlediska intenzity veřejného zájmu lze hovořit v souvislosti se správní žalobou o existenci „prostého“ a „kvalifikovaného“ veřejného zájmu. „Prostého“ veřejného zájmu je užíváno v souvislosti s aktivní žalobní legitimací dle § 66 odst. 1 a 4 s. ř. s., „kvalifikovaného“ veřejného zájmu pak zákonodárci užívá v souvislosti jednak s aktivní žalobní legitimací ve veřejném zájmu dle § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. a dále v souvislosti s institutem suspenzivního účinku dle § 73 odst. 2 s. ř. s., potažmo dle § 107 odst. 1 s. ř. s. Kvalifikovaný veřejný zájem pak v případě aktivní žalobní legitimace označuje jako „závažný,“ v případě odkladného účinku jako „důležitý.“

Český jazyk obě tato adjektiva považuje za synonyma, tedy za slova souznačná, která je možné v textu navzájem zaměňovat. Tato adjektiva byla i judikaturou NSS považována za synonyma se stejným významem jak v ustanoveních § 66 s. ř. s., tak v ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s. (potažmo § 107 odst. 1 s. ř. s.). Změna však nastala v souvislosti s usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2015, čj. 2 As 103/2015 – 128.

Rozšířený senát NSS se usnesl na skutečnosti, že v případě „závažného veřejného zájmu“ ve smyslu § 66 odst. 2 s. ř. s. a „důležitého veřejného zájmu“ ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. se nejedná o synonymní vyjádření téhož, tedy obsah „závažného veřejného zájmu“ dle § 66 odst. 2 s. ř. s. nelze ztotožňovat s obsahem pojmu „důležitý veřejný zájem“ dle § 73 odst. 2 s. ř. s., nicméně sám blíže nevymezil rozdíl mezi těmito dvěma, z pohledu jazyka českého synonymními, adjektivy předcházejícími neurčitý právní pojem „veřejný zájem.“

Hypotéza č. VII.¹⁸³ tak byla **z části potvrzena**, a to z hlediska pohledu jazyka českého, a se zřetelem na aktuální judikaturu NSS **z části vyvrácena**.

Poslední otázkou, která byla v této kapitole ve vztahu k veřejnému zájmu řešena, byla možnost existence určitého univerzálního veřejného zájmu. V souvislosti s tématem této práce

¹⁸¹ § 58 odst. 1, věta první zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 2 odst. 5, věta první zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, § 33 odst. 1 zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech (lázeňský zákon).

¹⁸² Hypotéza č. V.: **Obsah pojmu veřejný zájem je v některých případech a priori stanovován zákonodárcem, ačkoli jej dopředu stanovit nelze, neboť musí být zkoumán pro každý konkrétní případ, či situaci zvlášť.**

¹⁸³ Hypotéza č. VII.: **Obsah neurčitých právních pojmů závažný veřejný zájem a důležitý veřejný zájem se od sebe navzájem neliší.**

se konkrétně jednalo o tvrzení, zda ochranu objektivního práva je možné považovat za veřejný zájem.

Vztah pojmu veřejný zájem a zákonnost či souladnost s právními předpisy je možné velice příkladně demonstrovat na ustanoveních správního řádu, která odpovídají na nastolenou hypotézu č. II. Jedná se konkrétně o ustanovení § 90, odst. 3, § 141 odst. 8, § 159 odst. 2, § 160 odst. 5, § 162 odst. 1 a § 167 odst. 1, písm. c) s. ř.

Tato ustanovení určitým způsobem operují obecně jednak s množinou jevů označenou jako veřejný zájem a dále s množinou označenou jako zákonnost či souladnost s právními předpisy. Přičemž pouze v případě § 90 odst. 3 s. ř. lze tyto množiny ztotožnit. Tedy až na tuto výjimku lze ve vztahu k s. ř. konstatovat, že ochrana objektivního práva (zákonosti, právnosti) není veřejným zájmem. **Hypotéza č. VI.**¹⁸⁴ tedy byla ve vztahu ke správnímu řádu jakožto nejvýznamnějšímu procesně-právnímu předpisu v oblasti veřejné správy **vyvrácena, a to s existencí jedné výjimky**, a to § 90 odst. 3 s. ř.

Vzhledem k faktu, že princip ochrany veřejného zájmu úzce souvisí s pojmem „právního státu“ dle čl. 1 odst. 1 Ústavy je toto zjištění na základě výše uvedených poznatků minimálně zarážející, neboť v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 LZPS lze konstatovat, že zájem na existenci zákonných rozhodnutí lze považovat za zájem veřejný.

¹⁸⁴ Hypotéza č. VI.: **Ochrana objektivního práva je dle správního řádu veřejným zájmem.**

4 Žalobní legitimace v (závažném) veřejném zájmu

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je významným a nejčteněji užívaným nástrojem kontroly veřejné správy a prostředkem ochrany veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví.¹⁸⁵ Jedná se o zákonnou realizaci ústavně zaručeného práva na přístup k soudům zakotveného v čl. 36 odst. 2 LZPS, který stanoví, 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.*“ V některých případech však může správní žaloba sloužit rovněž i k ochraně objektivního veřejného práva.¹⁸⁶

Tyto tři důležité funkce správní žaloby korespondují s celkovým smyslem a cíli správního soudnictví, jakožto „*činnosti, která je zaměřena na ochranu subjektivních veřejných práv a kontrolu zákonnosti v jednání orgánů veřejné správy, jež vykonávají státní orgány zpravidla soudního typu, příp. státní orgány více či méně nezávislé.*“¹⁸⁷¹⁸⁸

Aktivní žalobní legitimace je v případě správní žaloby pojata docela široce. Zahrnuje několik okruhů subjektů, podle nichž ji lze rozčlenit do tří základních skupin:

a) obecná žalobní legitimace podle § 65 s. ř. s., která ve svém nitru sama o sobě dále rozlišuje dva typy žalobců,¹⁸⁹

b) zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu podle § 66 s. ř. s., která diferencuje čtyři rozdílné aktivně legitimované subjekty, o nichž bude dále pojednáno podrobněji, a

c) žalobní legitimace ve věcech samosprávy dle § 67 s. ř. s., jež opět rozeznává dva druhy žalobců ve dvou rozdílných postaveních, o nichž bude rovněž pojednáno podrobněji dále.

¹⁸⁵ Specialita žaloby v případě ochrany nečinnosti správního orgánu a v případě ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu byla judikována v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008 – 98.

¹⁸⁶ Obdobně viz POTĚŠIL, Lukáš. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní řád ...*, s. 575.

¹⁸⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Správní soudnictví ...*, s. 30.

¹⁸⁸ Účelem této kapitoly není vymezovat jednotlivé definice správního soudnictví; jelikož neexistuje jedna všeobecná definice, srov. pojmání a nazírání na definici správního soudnictví v minulosti v těchto dílech: HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 404; WEYR, František. *Československé právo správní. Část obecná*. Brno: Nakl. spolku Právnick, 1922, s. 110 – 111.; TÁBORSKÝ, Eduard. *Naše nová ústava*. Praha: Čin, 1948, s. 107.; MACUR, Josef. *Správní soudnictví ...*, s. 124.

¹⁸⁹ Prvotně se jedná o žalobce, který dle § 65 odst. 1 s. ř. s. „*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*“ – tedy aktivní legitimaci za účelem ochrany hmotného práva, ale i procesních práv; a dále dle § 65 odst. 2 s. ř. s. jde o ochranu procesních práv, kdy žalovat může „*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.*“

Za účelem zákonem explicitně vyjádřené ochrany veřejného zájmu svěřil zákonodárce do rukou taxativně vymezených subjektů správní žalobu ve veřejném zájmu dle § 66 s. ř. s., tedy zvláštní žalobní legitimaci k jeho ochraně. Jedná se konkrétně o správní orgán, o němž tak stanoví zákony upravující řízení před správními orgány, nejvyššího státního zástupce, veřejného ochránce práv, a toho, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.¹⁹⁰ Zákonná ustanovení tzv. správní žaloby ve věcech samosprávy, tedy správní žaloby dle § 67 s. ř. s., však explicitně o ochraně veřejného zájmu nehovoří, dokonce, jak je patrné, má tato žalobní legitimace své vlastní zákonné ustanovení a nespadá pod žalobce vyjmenované v § 66 s. ř. s.

Ve vztahu k obecné aktivní žalobní legitimaci se tedy jedná o její speciální případy. V případě žalobců dle § 66 a § 67, písm. a) s. ř. s. totiž nedošlo k dotčení jejich právní sféry, dokonce, a to i v případě žalobců dle § 67 s. ř. s., ani nebyli účastníky konkrétního řízení, ve kterém bylo rozhodnutí, jež je správní žalobou napadáno, vydáno.

Správní žaloba dle § 66 s. ř. s. tak představuje pro zákonem taxativně vymezený okruh subjektů *actio popularis*,¹⁹¹ neboť podáním žaloby dle § 66 s. ř. s. aktivně legitimovaní nehájí svá subjektivní práva a nejednají ve vlastním zájmu, nýbrž v zájmu veřejném, ačkoli je tento konkrétně explicitně zmiňován, a to dokonce v jeho kvalifikovanější (vyšší) formě – závažný veřejný zájem – pouze v souvislosti s nejvyšším státním zástupcem a veřejným ochráncem práv.

Na mimořádnost tohoto zvláštního prostředku ochrany veřejného objektivního práva je možné usuzovat, kromě zákonem taxativně vymezených aktivně legitimovaných subjektů, i např. ze zákonné konstrukce lhůt k podání dané žaloby, případně z (ne)potřebnosti veřejný zájem na podání takovéto správní žaloby v řízení před správním soudem prokazovat.

¹⁹⁰ NSS ve svém rozsudku ze dne 28. 12. 2007, čj. 8 As 24/2006 – 60 potvrdil taxativnost výčtu § 66 s. ř. s. s tím, že pokud by správní žalobu ve veřejném zájmu podávala fyzická osoba, může tak činit maximálně na základě ustanovení § 66 odst. 4 s. ř. s. Krajský soud v Hradci Králové pak dále v rozsudku ze dne 24. 3. 2013, čj. 30 A 59/2012 – 37 potvrdil taxativnost výčtu aktivně legitimovaných subjektů k ochraně veřejného zájmu i vzhledem k dalším nástrojům ochrany veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví, zde konkrétně k žalobě a řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.

¹⁹¹ Římské právo hovoří o *actio popularis* jako o žalobě každému občanu přístupné – tedy nikoli každé osobě, ale pouze římským občanům – *quavis ex populo*. Tedy již zde bylo zapotřebí k jejímu podání splnit jisté podmínky, mimo jiné být kvalifikovaným subjektem k jejímu podání. Teoretikové římského práva dále uvádějí, že se jednalo o žalobu ve veřejném zájmu. Viz KINCL, Jaromír, URFUS, Valentin, SKŘEJPEK, Michal. *Římské právo*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 77, 79, 114, 330, 337; I právnícký slovník potvrzuje, že *actio popularis* je označení pro žalobu ve veřejném zájmu – viz HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník ...*, s. 4. Pazderka však uvádí, že v případě *actio popularis* je jako žalobce nejčastěji definován „kdokoli“ či „každý“, tedy okruh však definovaných osob není limitován žádnými podmínkami. V případě žaloby ve veřejném zájmu je aktivně legitimovaným subjektem ta osoba, která je zákonem výslovně za veřejného žalobce označena – blíže viz PAZDERKA, Stanislav. *Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví*. *Právní rozhledy*. 2001, č. 10, s. 478.

Hypotézy k této kapitole jsou vymezeny následovně:

X. Správní orgán v souvislosti s výkonem vrchnostenské veřejné správy může v řízení o správní žalobě vystupovat na straně aktivně legitimované pouze na základě ustanovení § 66 odst. 1 a § 67 s. ř. s.

XI. Zakotvení aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 1 s. ř. s. je za stávající právní úpravy směrem de lege ferenda nadbytečné.

XII. Správní žaloby dle § 67 s. ř. s. jsou určitým typem správních žalob sloužících k ochraně veřejného zájmu, ačkoli tento fakt není explicitně v § 67 s. ř. s. uveden.

XIII. Zakotvení aktivní žalobní legitimace ombudsmana dle § 66 odst. 3 s. ř. s. bylo výsledkem jeho dlouholeté iniciativy, a tak je jím tato správní žaloba v praxi velmi často využívána.

XIV. Ustanovení § 66 odst. 4 s. ř. s. lze i nadále použít v souvislosti s aktivní žalobní legitimací ve správním soudnictví dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

XV. Správní žalobu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. nemůže podat nikdo jiný než nejvyšší státní zástupce.

XVI. Správní žalobu dle § 66 odst. 3 s. ř. s. nemůže podat nikdo jiný než veřejných ochránce práv.

XVII. Úvaha ombudsmana, zda je dán na podání správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. závažný veřejný zájem, by neměla podléhat přezkumu ze strany správních soudů.

XVIII. Úvaha žalobců dle § 66 odst. 4 s. ř. s., zda je na podání správní žaloby dán veřejný zájem, by měla podléhat přezkumu ze strany správních soudů.

4.1 Žalobní legitimace správního orgánu

Prvním z aktivně legitimovaných subjektů ve veřejném zájmu je dle pořadí zákonodárce správní orgán, o němž tak stanoví zákony upravující řízení před správními orgány.¹⁹² Tedy k naplnění ustanovení § 66 odst. 1 s. ř. s., je zapotřebí zákonného zmocnění

¹⁹² § 66 odst. 1 s. ř. s.: „*Za podmínek určených zákony upravujícími řízení před správními orgány, může žalobu podat ten správní orgán, o němž to takový zákon stanoví.*“

pro správní orgán, a to zákonného zmocnění v takových právních předpisech, které upravují řízení před správními orgány, primárně se tedy jedná o s. ř.¹⁹³

A contrario nelze z ustanovení § 66 odst. 1 s. ř. s., a ani z ustanovení § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. dovést aktivní žalobní legitimaci pro fyzickou osobu, což potvrdil i NSS ve svém rozsudku ze dne 28. 12. 2007, čj. 8 As 24/2006 – 60. Totéž lze dle mého názoru vyvodit i pro osobu právnickou. Pokud by se však 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. se jedná rovněž o správní orgán, mohla by být dle mého názoru tato osoba aktivně 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.

V případě § 66 odst. 1 s. ř. s. jde o právní normu jednak blanketní a současně i o právní normu obsolentní. V minulosti se totiž počítalo s tím, že dojde ke změně v koncepci správního řízení upraveného v s. ř., a tak byla tato možnost aktivní žalobní legitimace správního orgánu vložena do s. ř. s. s tím, že správní orgány samy o sobě nebudou v budoucnu moci přezkoumávat pravomocná správní rozhodnutí mimo odvolací řízení, tudíž v rámci přezkumu bude přicházet v úvahu pouze přezkum ve správním soudnictví, a to právě prostřednictvím správní žaloby podávané ve veřejném zájmu.¹⁹⁴

K předpokládané změně však nedošlo a nadřizené správní orgány aktuálně ze svého postavení disponují dozorčími prostředky nápravy, jako je například přezkumné řízení, obnova řízení ex offio či prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí správním orgánem,¹⁹⁵ ustanovení § 66 odst. 1 s. ř. s. tedy zůstává nevyužito.

Právě vzhledem k existenci možnosti správních orgánů domáhat se nápravy vadného rozhodnutí v rámci správního řízení výše uvedenými způsoby a dále také vzhledem k existenci zákonného zakotvení aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu ve vztahu k jiným subjektům (zejména ve vztahu k nejvyššímu státnímu zástupci a veřejnému ochránci práv) se de lege ferenda jeví jako vhodné ustanovení § 66 odst. 1 s. ř. s. z textu tohoto zákona

¹⁹³ K rozhodnutí, které se shodně vyjadřuje k nutné existenci zákonného zmocnění pro správní orgán, které předpokládá § 66 odst. 1 s. ř. s. viz např. usnesení NSS ze dne 23. 7. 2003, čj. 5 A 100/01 – 34.

¹⁹⁴ Odstavec první zákonného ustanovení § 66 s. ř. s. se do návrhu tohoto zákona dostal až ve fázi projednání v Poslanecké sněmovně, a to jako reakce na námítky proti souběžně projednávanému vládnímu návrhu správního řádu, kdy bylo namítáno, že by správnímu orgánu neměla být svěřena možnost přezkoumávat a případně zrušovat již pravomocná rozhodnutí správních orgánů - viz VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád ...*, s. 158.

¹⁹⁵ Obdobně viz HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 569; MIKULE, Vladimír. *Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu*. In VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: Aspi, 2003, s. 75

odstranit. Toto ustanovení se v s. ř. s. nachází od jeho účinnosti (od 1. 1. 2003) a doposud nenašlo v praxi uplatnění.

Bylo by možné zvažovat, zda správním orgánem uvedeným v § 66 odst. 1 s. ř. s. by nemohl být Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových.¹⁹⁶ Dle Hendrycha¹⁹⁷ se v podstatě jedná o někdejší finanční prokuraturu, avšak pod jiným označením. Má úzce specializovanou odbornost a jeho úkolem není kontrola hospodaření se státním majetkem,¹⁹⁸ ale dle téhož autora „přispívá k ochraně majetku státu a v tomto smyslu tedy i veřejného zájmu.“¹⁹⁹

Dle mého není důvod, proč by tento správní orgán nemohl být aktivně žalobně legitimován k podání správní žaloby, avšak nikoli podle § 66 odst. 1 s. ř. s., ale podle ustanovení § 65 odst. 1, případně 2 s. ř. s., neboť dle § 1 odst. 2 z. ú. z. s. v. m. se jedná o orgán ČR, tedy o orgán státu, který „jedná v řízení před soudy, rozhodci nebo stálými rozhodčími soudy (...), správními úřady a jinými orgány.“²⁰⁰

V poznámce pod čarou k tomuto zákonnému ustanovení, která však nemá normativní charakter,²⁰¹ jsou pak vypočteny příklady právních předpisů procesního charakteru, které se k tomuto zákonnému ustanovení vztahují – konkrétně se jedná o občanský soudní řád, trestní řád, zákon o rozhodčím řízení a výkonu rozhodčích nálezů a správní řád. Domnívám se, že toto zákonné ustanovení je možné vztáhnout i na s. ř. s., nicméně v rámci soudního řízení správního bude Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových vystupovat jako aktivně legitimovaný subjekt dle § 65 odst. 1, případně odst. 2 s. ř. s., neboť bude chránit veřejné subjektivní právo ČR a bude jeho povinností tvrdit konkrétní zkrácení na svých právech, tedy na právech ČR.

Bude se jednat o práva majetková, nicméně tedy Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových zde nebude vystupovat z pozice vrchnostenské, nýbrž se bude jednat o výkon fiskální správy.²⁰² S touto problematikou úzce souvisí i oblast veřejných zakázek, ve vztahu k níž a k aktivní žalobní legitimaci dle § 65 odst. 1, případně 2 s. ř. s. se vyjádřil i NSS ve svém rozsudku ze dne 29. 6. 2011, čj. 9 Afs 3/2001 – 106.

¹⁹⁶ Zřízen zákonem č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, dále jen „z. ú. z. s. v. m.“.

¹⁹⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 698.

¹⁹⁸ Zde má působnost a pravomoc Nejvyšší kontrolní úřad zřízený zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

¹⁹⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. ...2012, s. 698.

²⁰⁰ § 1 odst. 2 z. ú. z. s. v. m.

²⁰¹ Čl. 47 odst. 1 Legislativních pravidel vlády, stejně tak nález ÚS ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99 a dále FILIP, Jan. Poznámky pod čarou jako problém legislativy a judikatury. *Právní zpravodaj : časopis pro právo a podnikání*, Praha: Beck, 1999, s. 7-8.

²⁰² K fiskální správě viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*..., s. 24.

Dle NSS se jedná o případy, kdy jako žalobce vystupuje příslušná organizační složka státu, která tak jedná jménem ČR, tedy subjektu veřejné správy, a to obvykle v majetkoprávní oblasti. Zde však vystupuje správní orgán z pozice žalobce uvedeného v § 65 odst. 1, případně 2 s. ř. s., čímž NSS potvrzuje i mé úvahy výše uvedené ve vztahu k Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových a ve vztahu k fiskální správě.

Tedy rozhodnutí, které je napadáno správní žalobou, se dotýká právní sféry ČR, a ta se snaží prostřednictvím svého orgánu, který za ni jedná, chránit svá veřejná, avšak subjektivní práva, a to právě podáním správní žaloby. I v případě veřejných zakázek se jedná o práva majetková, neboť stát, za který je v soudním řízení správním na straně aktivně žalobně legitimované jednáno jeho příslušnou organizační složkou, dbá ve vztazích majetkoprávního charakteru, v nichž vystupuje, s péčí řádného hospodáře a snaží se tak chránit vlastnické právo v oblasti veřejných zakázek.

Dalším případem, kdy může správní orgán vystupovat jako žalobce dle § 65 odst. 1, případně 2 s. ř. s. je situace, kdy by sám byl, jako právnická osoba, případně jeho organizační složka, adresátem určitého rozhodnutí dalšího správního orgánu, tedy v dané situaci nebude vystupovat jako vykonavatel veřejné správy.²⁰³

Do značné míry nečekanou (ne)možností využití aktivní žalobní legitimace správním orgánem se zaobíral i NSS ve svém rozhodnutí ze dne 15. 4. 2003, čj. 7 A 32/2002 – 23.

V roli žalobce vystupovala Městská část Prahy 7, v roli žalovaného Ministerstvo práce a sociálních věcí, předmětem přezkumu mělo být rozhodnutí Obvodního úřadu Městské části Prahy 7, jímž byla uložena fyzické osobě povinnost vrátit přeplatek dávky státní sociální podpory ve výši přes 95 000 Kč, které bylo později zrušeno rozhodnutím ministra práce a sociálních věcí.

Jednalo se tedy konkrétně o případ, kdy správní orgán nižšího stupně nesouhlasil s právním názorem správního orgánu vyššího stupně, proti právnímu názoru správního orgánu vyššího stupně pak brojil prostřednictvím správní žaloby a dané rozhodnutí se tak snažil zvrátit v rámci správního soudnictví. Nejvyšší správní soud však zcela striktně tuto možnost odmítl a takovýto postup označil za zcela nepatřičný, neboť žalobce nebyl a nemohl být účastníkem správního řízení, ve kterém bylo vydáno správní rozhodnutí žalobou napadané. Vystupoval zde z pozice vrchnostenské, tedy jako jeden ze subjektů správního řízení, z povahy věci však nikoli v roli účastníka řízení.²⁰⁴

²⁰³ POTĚŠIL, Lukáš. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní řád ...*, s. 577.

²⁰⁴ Srov. rovněž systematické uspořádání druhé části s. ř. – hlava II – Správní orgány a hlava III – Účastníci řízení a zastoupení. Blíže k vymezení subjektů správního řízení viz např. SKULOVA, Soňa a kol. *Správní právo*

V souvislosti s tímto případem se nabízí otázka, jakým způsobem má správní orgán nižšího stupně možnost brojit proti rozhodnutí správního orgánu vyššího stupně, když oba dle § 2 odst. 4 s. ř. rozhodují v souladu s veřejným zájmem, avšak v daném případě může každý z nich za onen veřejný zájem, v jehož souladu rozhoduje, považovat jiný statek.

Dle mého názoru nelze brojit ani správní žalobou dle § 65 s. ř. s., neboť správní orgán nižšího stupně nespadá pod definici žalobce uvedeného v § 65 odst. 1 či odst. 2 s. ř. s., ani správní žalobou dle § 66 odst. 1 s. ř. s., neboť absentuje ono zákonné zmocnění k podání dané žaloby. Nadto správní orgány se v rámci veřejné správy, s výjimkou samosprávy, nacházejí ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti, tudíž správnímu orgánu nižšího stupně nezbyvá jiné řešení než dát podnět k zahájení přezkumného řízení.

Obnovu řízení ex offio nebude možné uplatňovat, neboť o obnově ex offio rozhoduje dle § 100 odst. 3 s. ř. správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, nikoli ve stupni prvním, nicméně prvostupňový správní orgán může k obnově řízení ex offio dát správnímu orgánu, který rozhodoval v posledním stupni podnět. A konečně další možné řešení se nabízí správnímu orgánu prvního stupně, a to podat podnět k podání správní žaloby ostatním žalobcům ve veřejném zájmu uvedeném v § 66 s. ř. s.

Správní orgán vystupuje v řízení o správní žalobě typicky a hlavně z pozice pasivně legitimovaného subjektu dle § 69 s. ř. s.²⁰⁵²⁰⁶ Jelikož je povinností správních orgánů při své rozhodovací činnosti (a nejen při ní) postupovat v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů uvedených v § 2 – 8 s. ř., je tedy mimo jiné i jejich povinností dbát na tu skutečnost, aby přijaté řešení daného případu bylo v souladu s veřejným zájmem.

procesní. 2. upravené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2012, s. 72 – 98; HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 5. vyd. Praha: Leges, 2015, s. 55 – 98.

²⁰⁵ Za žalovaného je dle § 69 s. ř. s. považován „*správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.*“ Ze systematického hlediska by bylo možná vhodné v právní úpravě správního soudnictví de lege ferenda zařadit ustanovení vymezující pasivně legitimovaný subjekt přímo za vymezení subjektů aktivně legitimovaných, kdy za právního stavu de lege lata je mezi těmito ustanoveními vloženo ustanovení o nepřipustnosti žaloby. Jedná se však o velmi malý detail, který v praxi nepůsobí žádné problémy.

²⁰⁶ S určením žalovaného dle § 69 s. ř. s. nebývá v praxi problém, nicméně zde několik příkladů rozsudků NSS, ve kterých se NSS vyjádřil konkrétně kdo a v jakém typu řízení je pasivně legitimován: rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2004, čj. 6 A 11/2002 – 26, rozsudek NSS ze dne 19. 10. 2004, čj. 3 Ads 11/2004 – 84, rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2006, čj. 4 As 57/2005 – 64, rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2006, čj. 2 As 34/2005 – 61, usnesení NSS ze dne 29. 10. 2007, čj. 8 Afs 75/2007 – 115, rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2008, čj. 3 Ans 8/2008 – 84, rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2008, čj. 1 As 45/2008 – 56, usnesení NSS ze dne 28. 11. 2012, čj. Nad 81/2012 – 71, rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2012, čj. 7 As 28/2012 – 16, rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2013, čj. 1 As 66/2013 – 29. Je vhodné rovněž připomenout, že označení žalovaného správního orgánu ve správní žalobě není pro správní soud jakkoli závazné, neboť správní soud vychází z žaloby co do označeného napadaného rozhodnutí, na základě něhož v souladu se zásadou iura novit curia určí žalovaný správní orgán – viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003 – 56, rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2009, čj. 1 Afs 88/2009 – 48, usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 19. 8. 2010, čj. 44 Ca 88/2009 – 60, rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2014, čj. Nad 45/2014 – 47.

Na tuto souladnost musí dbát i druhostupňový správní orgán, který v případném následném soudním řízení správním o správní žalobě vystupuje v pozici žalovaného. Tedy před správním soudem určitým způsobem může „obhajovat“ své rozhodnutí, které je správní žalobou napadáno a které by mělo být v souladu s veřejným zájmem, z čehož vyplývá, že v řízení před správním soudem hájí a do jisté míry se snaží prostřednictvím napadaného správního rozhodnutí chránit onen konkrétní veřejný zájem.

4. 1. 1 Žalobní legitimace správního orgánu dle § 67 s. ř. s.

Dalším případem zvláštní žalobní legitimace, a to ve vztahu k § 65 s. ř. s., jsou tzv. žaloby ve věcech samosprávy dle § 67 s. ř. s. Konkrétně jsou to žaloby ve věcech územní samosprávy.

Jedná se o další případ, kdy s. ř. s. upravuje aktivní žalobní legitimaci, avšak pouze ve vztahu ke správním orgánům explicitně uvedeným v tomto zákonném ustanovení, a nikoli k dalším subjektům zde neuvedeným, tedy ani k fyzické osobě, ačkoli se jí opatření nebo rozhodnutí vydané ve věci samosprávy bezprostředně dotýká, což potvrzuje i judikatura správních soudů.²⁰⁷

Aktivní žalobní legitimace je v § 67 s. ř. s. konstruována následovně:

„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.“²⁰⁸

Lze vysledovat dva „podtypy“ daného typu správní žaloby, které je možné podat pouze tehdy, kdy tak stanoví zvláštní zákon. De lege lata jsou těmito zvláštními zákony zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.²⁰⁹ V těchto zákonech blíže konkretizované správní orgány samy nemohou v daných věcech rozhodovat, neboť by se jednalo o nezákonný postup státní správy vůči územní samosprávě, a proto je rozhodování svěřeno nezávislému správnímu soudu.²¹⁰

²⁰⁷ Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 7. 2014, čj. 22 A 73/2014 – 9, rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 9/2006 – 42, rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2006, čj. 4 As 38/2004 – 116. K nemožnosti použití § 67 s. ř. s. na jiné případy, než v tomto ustanovení uvedené, např. viz VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád ...*, s. 160.

²⁰⁸ § 67 s. ř. s.

²⁰⁹ Dále jen „obecní zřízení“, „krajské zřízení“ a „zákon o hl. městě Praze.“

²¹⁰ POTĚŠIL, Lukáš. In ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád ...*, s. 585.

Naopak se daný postup nebude uplatňovat např. v souvislosti se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole) či v souvislosti se zákonem č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, neboť podání žaloby dle § 67, písm. a) neumožňují.²¹¹

Prvním případem této žaloby je tedy správní žaloba proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti. Dalo by se říci, že se jedná o dozorovou správní žalobu, na základě níž může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, a to za podmínek a v souladu s čl. 101 odst. 4 Ústavy – tedy, vyžaduje-li to ochrana zákona a pouze způsobem zákonem stanoveným,²¹² kdy tato ústavní konstrukce odpovídá čl. 8 odst. 1 Evropské charty místní samosprávy,²¹³ který stanoví, že „*jakýkoli správní dozor nad místními společenstvími lze vykonávat jen tak a v takových případech, jak to stanoví ústava nebo zákon.*“²¹⁴

Aktivně legitimován je v případě usnesení nebo opatření kraje, obce či hlavního města Prahy Ministerstvo vnitra, v případě opatření městských obvodů a částí magistrát města, nikoli město jako územní samosprávný celek.²¹⁵ Jedná se povinnost takto vymezených správních úřadů²¹⁶ správní žalobu dle § 67, písm. a) s. ř. s. podat, ustoupit od tohoto kroku mohou pouze tehdy, kdy ještě před podáním dané správní žaloby dojde ke zjednání nápravy.²¹⁷

Druhým typem správní žaloby dle § 67 s. ř. s. je správní žaloba pouze proti rozpuštění zastupitelstva územního samosprávného celku.²¹⁸ Aktivně legitimován

²¹¹ K hospodaření územních samosprávných celků s majetkem blíže např. Nález ÚS ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, Nález ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 1/02, a dále MIKULE, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 858 – 859.

²¹² Obdobně viz rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2005, čj. 4 As 23/2004 – 73; k zásahu státu do práva na samosprávu dle čl. 101 odst. 4 viz nález ÚS ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02 a nález Ú ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93, dále viz PETŘÍKOVÁ, Olga. In KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě ...*, s. 974 - 805 (čl. 101 odst. 4 Ústavy).

²¹³ Dále jen „EChMS“.

²¹⁴ Čl. 8 odst. 1 EChMS.

²¹⁵ K podání správní žaloby dle § 67, písm. a) s. ř. s. orgánem územního samosprávného celku a nikoli samotným územním samosprávným celkem blíže viz rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2005, čj. 4 As 23/2004 – 73.

²¹⁶ K použitému pojmu „správní úřad“ a nikoli „správní orgán“ viz blíže POTĚŠIL, Lukáš. In ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád ...*, s. 586

²¹⁷ K mechanismu možné sistace usnesení, rozhodnutí či jiného opatření územního samosprávného celku viz § 124 a § 127 obecního zřízení, § 82 krajského zřízení a § 107 a § 110 zákona o hl. městě Praze. K negativnímu vymezení situací, kdy nelze pozastavit výkon opatření územního samosprávného celku viz ŠURÁNEK, Petr. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád ...*, s. 532 – 533.

²¹⁸ Možnost rozpustit zastupitelstvo územního samosprávného celku je založena § 89 a § 137 obecního zřízení, § 45 odst. 2 krajského zřízení a § 67 odst. 3 a § 92 zákona o hl. městě Praze – může tak učinit Ministerstvo vnitra, zastupitelstvo statutárního města, zastupitelstvo hlavního města Prahy.

je dle § 67, písm. b) s. ř. s. orgán územního samosprávného celku, avšak speciální právní úprava obsažená v zákonných ustanoveních uvedených v předcházející poznámce pod čarou pracuje s aktivní žalobní legitimací ve vztahu k územnímu samosprávnému celku a nikoli pouze ve vztahu k jeho jednotlivým orgánům.²¹⁹ Vychází se tedy z ustanovení speciální právní úpravy, což potvrzuje i komentářová literatura,²²⁰ když jménem územního samosprávného celku v konečném důsledku bude vystupovat některý z jeho konkrétních orgánů.

Cílem obou aktivních žalobních legitimací dle § 67 s. ř. s. je v souvislosti s čl. 8 Ústavy a zejména pak s čl. 101 odst. 4 Ústavy obecně ochrana práva na územní samosprávu územních samosprávných celků a zároveň i ochrana v případě zneužití tohoto ústavně zaručeného práva ze strany územního samosprávného celku. K právu na územní samosprávu územních samosprávných celků v souvislosti s § 67 s. ř. s. se vyjádřil v jednom ze svých rozsudků i NSS.²²¹

Nejdříve vymezil právní úpravu obecné aktivní žalobní legitimace zakotvené v § 65 s. ř. s. a posléze se vyjádřil ke zvláštní žalobní legitimaci tak, že „*je upravena v ust. § 66 a § 67 s. ř. s. Specifikum zvláštní žalobní legitimace spočívá vtom, že přístup k soudu je přiznáván určitým subjektům bez nutnosti splnění podmínek vymezených v ust. § 65 s. ř. s., a to k ochraně veřejného zájmu nebo k výkonu dozoru nad samosprávou.*“ V rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 9. 2015, čj. 62 A 94/2013 – 84 pak tento soud připodobnil aktivní žalobní legitimaci zakotvenou v § 67, písm. a) s. ř. s. k aktivní žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv obsažené v § 66 s. ř. s., když se dále konkrétně vyjádřil tak, že se jedná o žalobu zvláštního typu, tzv. dozorčí žalobu „*jejímž smyslem není ochrana veřejných subjektivních práv, nýbrž dohled nad objektivní zákonností jednání veřejné správy.*“²²²

Aktivní žalobní legitimaci ve smyslu § 67, písm. a) s. ř. s. je možné vztáhnout ve světle výše uvedeného rozsudku NSS jak k výkonu dozoru nad územní samosprávou,²²³ tak i k ochraně práva objektivního – tedy k ochraně zákonnosti jednání a rozhodování orgánů

²¹⁹ O podání správní žaloby dle § 67, písm. b) s. ř. s. pak bude rozhodovat rada kraje (§ 59 odst. 3 krajského zřízení), rada hlavního města Prahy (§ 68 odst. 3 zákona o hl. městě Praze) a rada obce - v případě nezřízení rady obce, starosta obce (§ 99 a § 102 odst. 3 obecního zřízení).

²²⁰ ŠURÁNEK, Petr. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád ...*, s. 534 – 535; POTĚŠIL, Lukáš. In ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád ...*, s. 588; VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád ...*, s. 160.

²²¹ Rozsudek NSS ze dne 22. 11. 2012, čj. 7 As 147/2012 – 23.

²²² Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 9. 2015, čj. 62 A 94/2013 – 84.

²²³ K této problematice srov. i zákonodárcem užitě slovní spojení „správní úřad“ namísto „správní orgán“ zde: POTĚŠIL, Lukáš. In ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád ...*, s. 586.

územních samosprávných celků.²²⁴ Jedná se tak o ochranu objektivního veřejného práva, aniž by muselo dojít k dotčení veřejných subjektivních práv, a to na základě a v souvislosti s dozorovou správní žalobou. Nicméně jak již bylo uvedeno v kapitole týkající se veřejného zájmu, zájem na zákonnosti rozhodování správních orgánů není vždy považován za zájem veřejný.²²⁵

Komentářová literatura²²⁶ a výše uvedený rozsudek NSS však připouští dva úhly pohledu na správní žalobu dle § 67, písm. a) s. ř. s. shodně uvádějí, že slouží k ochraně veřejného zájmu nebo k dozoru nad samosprávou. Dozorovou činnost je pak možné spojit se zájmem na ochraně zákonnosti v jednání a rozhodování správních orgánů v oblasti územní samosprávy, čímž lze opětovně dojít k závěru, že se v případě § 67, písm. a) s. ř. s. jedná o zájem na ochraně objektivního práva, který však není vždy zájmem veřejným.²²⁷

Pokud se jedná o aktivní žalobní legitimaci dle § 67, písm. b) s. ř. s., pak nejde o výkon dozoru nad územní samosprávou, tedy o dozorovou žalobu, ale dle mého názoru se jedná o správní žalobu v souvislosti s ochranou práva na samosprávu zakotveného na ústavní úrovni v čl. 101 odst. 4 Ústavy.

K tomuto ústavně zaručenému právu se v mnoha svých rozhodnutích vyjadřoval i ÚS, a to zejména v tom směru, že se jedná o jeden ze znaků a významných prvků demokratického právního státu,²²⁸ ústavní právo, jedno ze základních práv.²²⁹ V případě aktivní žalobní legitimace dle § 67, písm. b) s. ř. s. se dle mého názoru jedná o ochranu veřejného subjektivního práva územního samosprávného celku na územní samosprávu, a to v souladu s čl. 101 odst. 4 Ústavy.²³⁰ Jinými slovy se jedná o zvláštní případ soudní ochrany územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu, což rovněž potvrzuje i judikatura NSS.²³¹

²²⁴ K nemožnosti přezkumu platnosti kupní smlouvy mezi obcí a fyzickými osobami na základě § 67 písm. a) s. ř. s. se vyjádřil i NSS v rozsudku ze dne 15. 12. 2015, čj. 4 As 223/2015 – 43; k nemožnosti přezkumu usnesení obce o odvolání členů správní a dozorčí rady Divadla (obecně prospěšné společnosti) a změně jeho zakladatelské listiny ve správním soudnictví dle § 67, písm. a) s. ř. s. viz rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2012, čj. 2 As 128/2011 – 39.

²²⁵ Viz podkapitola 3. 2 této práce.

²²⁶ POTĚŠIL, Lukáš. In ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád ...*, s. 586.

²²⁷ Ke státnímu dozoru nad územními samosprávnými celky i v souvislosti s § 67, písm. a) s. ř. s. blíže viz LIPERTOVIČ, Šárka. Státní dozor nad územními samosprávnými celky a jeho souvislosti se soudní kontrolou veřejné správy. In *Sborník z mezinárodní vědecké konference „Dny veřejného práva“*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 224 - 236; PODHRÁZKÝ, Milan. *Přehled judikatury z oblasti samosprávy (územní a profesní)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 47 – 49.

²²⁸ Nález ÚS ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03, nález ÚS ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.

²²⁹ Nález Pléna ÚS ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 51/06, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 3. 1998, čj. 5 A 10/97 – 27.

²³⁰ Blíže k veřejným subjektivním právům viz např. HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo ...*, s. 256; SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo ...*, s. 44 – 45; VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád ...*, s. 3; HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck., 2006, s. 90.

²³¹ Viz rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2007, čj. 4 As 56/2006 – 45.

4. 1. 2 Dílčí závěr

Správní orgán v řízení o správní žalobě vystupuje zejména a hlavně v roli pasivně legitimovaného subjektu. Nejde však o bezvýjimečné pravidlo, a tak správní orgán může jednat v řízení o správní žalobě z pozice subjektu aktivně legitimovaného. Konkrétně jde o následující případy:

- 1) na základě aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 1 s. ř. s.
- 2) v případě tzv. správních žalob ve věcech územní samosprávy dle § 67 s. ř. s.

V případě aktivní žalobní legitimace dle § 65 odst. 1, případně odst. 2 s. ř. s. mohou určité státní orgány vystupovat v pozici aktivně legitimovaného subjektu, nicméně tyto subjekty nebudou vystupovat z pozice vrchnostenské, tedy z pozice správního orgánu. **Hypotéza č. X.**²³² byla tímto **potvrzena**, neboť správní orgán z hlediska vrchnostenské veřejné správy může v řízení o správní žalobě vystupovat pouze z pozice aktivně žalobně legitimovaného subjektu na základě ustanovení § 66 odst. 1 a § 67 s. ř. s.

V případě jeho aktivní žalobní legitimace dle § 65 odst. 1, případně odst. 2 s. ř. s., a to zejména v souvislosti s majetkoprávními zájmy ČR v oblasti veřejných zakázek, nebo v případě, kdy sám bude adresátem rozhodnutí správního orgánu, nebude vystupovat jako vykonavatel veřejné správy, tedy se nebude nacházet ve vrchnostenské pozici, ale bude se jednat o sféru fiskální veřejné správy.

Vzhledem k zakotvení možnosti přezkumu správního rozhodnutí v rámci správního řízení samotnými správními orgány, a to mimo odvolací řízení, se domnívám, že za právního stavu de lege lata je existence zákonného zakotvení aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 1 s. ř. s. nadbytečná a jeho zrušení de lege ferenda by nemělo praktický dopad, neboť se jedná o ustanovení již od samého počátku účinnosti s. ř. s. – tedy již více než 15 let – obsolentní. V tomto směru došlo k **potvrzení hypotézy č. XI.**²³³

Konečně poslední případy, kdy správní orgán může v řízení o správní žalobě vystupovat na straně aktivně legitimované, upravuje § 67 s. ř. s. Zde lze s poukazem na čl. 101, odst. 4 Ústavy obecně hovořit o veřejném zájmu na ochraně práva na samosprávu. Ochrana tohoto zájmu je v případě § 67, písm. a) s. ř. s. realizována prostřednictvím dozorové žaloby. Konkrétněji je předmětem této ochrany zájem na zákonnosti jednání a rozhodování

²³² Hypotéza č. X.: **Správní orgán v souvislosti s výkonem vrchnostenské veřejné správy může v řízení o správní žalobě vystupovat na straně aktivně legitimované pouze na základě ustanovení § 66 odst. 1 a § 67 s. ř. s.**

²³³ Hypotéza č. XI.: **Zakotvení aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 1 s. ř. s. je za stávající právní úpravy směrem de lege ferenda nadbytečné.**

orgánů územních samosprávných celků, tedy ochrana objektivního práva, jinými slovy ochrana principu legality obsaženého v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 LZPS.

Ve vztahu k aktivní žalobní legitimaci dle § 67, písm. a) s. ř. s. je dle mého názoru možné hovořit o typu správní žaloby sloužícího k ochraně zájmu veřejného, ačkoli tento fakt není explicitně v § 67 s. ř. s. vyjádřen, čímž došlo **z části k potvrzení hypotézy č. XII.**²³⁴

V případě správní žaloby dle § 67, písm. b) s. ř. s. se jedná o ochranu ústavně zakotveného práva na územní samosprávu ve vztahu k územním samosprávným celkům, případně jejich orgánům. Nejedná se tedy o žalobu ve veřejném zájmu, ale o žalobu na ochranu veřejného subjektivního práva na ochranu územní samosprávy náležejícího územním samosprávným celkům jakožto právnickým osobám, tímto tedy došlo **z části k vyvrácení hypotézy č. XII.**

4. 2 Žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce

Základním a hlavním úkolem státního zastupitelství dle čl. 80 odst. 1 Ústavy je zastupování veřejné žaloby v trestním řízení. Dle odst. 2 téhož článku však státní zastupitelství vykonává i další úkoly, pokud tak stanoví zákon, jedná se o tzv. mimotrestní či netrestní působnost státního zastupitelství.

Ústavní díkce týkající se působnosti státního zastupitelství je pak dále, opět velice obecně, rozvedena v § 4 a § 5 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.²³⁵ Bližší konkretizaci jednotlivých oprávnění státního zastupitelství, případně státních zástupců nalezneme zejména v zákoně č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ale i v jiných zákonech,²³⁶ mezi něž můžeme zařadit i s. ř. s. upravující správní žalobu podávanou nejvyšším státním zástupcem k ochraně veřejného zájmu dle § 66 odst. 2 tohoto zákona.²³⁷

²³⁴ Hypotéza č. XII: **Správní žaloby dle § 67 s. ř. s. jsou určitým typem správních žalob sloužících k ochraně veřejného zájmu, ačkoli tento fakt není explicitně v § 67 s. ř. s. uveden.**

²³⁵ Dále jen „z. s. z.“.

²³⁶ Např. zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže) či zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

²³⁷ K působnosti a oprávněním státního zastupitelství odkazují na tomto místě na relevantní literaturu, zejména se jedná o: JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. 6. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2016, 1280 s.; JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2013, 864 s.; ŠÁMAL, Pavel, MUSIL, Jan, KUČTA, Josef a kol. *Trestní právo procesní*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 1056 s.; ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád I, II, III*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 4720 s.; FENYK, Jaroslav, CÍSAŘOVÁ, Dagmar, GRIVNA, Tomáš a kol. *Trestní právo procesní*. 6. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 928 s.; KOUDELKA, Zdeněk, RŮŽIČKA, Miroslav, VONDRUŠKA, František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2010, 400 s.

Institut aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 2 s. ř. s. není institutem v právním řádu ČR zcela novým, protože již v historii československého a českého správního soudnictvím jsme se mohli setkat s právní úpravou dozoru prokuratury, který je možno považovat za jakéhosi předchůdce zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu.

Nelze pochybovat o skutečnosti, že tento dozor souvisel s ochranou práva objektivního. V podkapitole 2. 3 této práce jsem již konstatovala, že dozor prokuratury v letech 1953 – 1989 lze považovat za určitý způsob zakotvení ochrany veřejného zájmu v právním řádu v soudním řízení „správním“.

Dne 1. 1. 1994 se stal účinným z. s. z., čímž došlo ke zrušení všeobecného dozoru prokuratury. Od této chvíle byla ochrana právního řádu před jeho zneužíváním či porušováním v něčí prospěch jen a pouze v rukou správních orgánů, kdy nad činností nižších správních orgánů vykonávaly dohled vyšší správní orgány – jednalo se tedy o dohled realizovaný v rámci vnitřních hierarchických struktur veřejné správy. Tento dohled se však jevil někdy jako nesystematický či nedůsledný, a tedy ochrana právního řádu poskytována skrze tyto orgány nebyla dostatečná.²³⁸

Účinností „nového soudního řádu správního“ – tedy od 1. 1. 2003 byla zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu přiznána rovněž i nejvyššímu státnímu zástupci, čímž došlo k rozšíření jeho netrestní působnosti.²³⁹ Tato právní úprava měla do jisté míry uspokojit společenskou potřebu po důslednější a systematictější ochraně právního řádu porušovaného v něčí prospěch.

Nutno podotknout, že stejně jako prokuratura do roku 1994 nemohla v rámci tzv. všeobecného dozoru rušit nebo měnit rozhodnutí nebo jiná opatření orgánů státní správy, stejně tak to nemůže de lege lata od 1. 1. 2003 ani nejvyšší státní zástupce. Prokuratura v minulosti ve vztahu k rozhodování orgánů státní správy přezkoumávala objektivní zachování postupu a rozhodování v konkrétních případech, přičemž pokud došla k závěru o nezákonnosti postupu orgánu státní správy, mohla podat protest, o kterém musel rozhodnout soud ve stanovené lhůtě.²⁴⁰

Obdobně je tomu i v případě aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 2 s. ř. s. Nejvyšší státní zástupce přezkoumá případ, kde se jeví jako možné a účelné podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. a v momentě, když shledá závažný veřejný zájem na jejím

²³⁸ VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád ...*, s. 158.

²³⁹ § 4 odst. 1 písm. c) z. s. z.

²⁴⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo...* 2006, s. 720.

podání, může jí podat. Sám však napadané rozhodnutí správního orgánu rušit nemůže, takto může rozhodnout v následném rozsudku až příslušný správní soud.

Důvodová zpráva k s. ř. s. z roku 2001 blíže konkretizuje odůvodnění zakotvení uváděné zvláštní žalobní legitimace tak, že je svěřena nejvyššímu státnímu zástupci za tím účelem, „*aby vlastním návrhem požadoval odstranění nezákonného rozhodnutí v delší lhůtě tam, kde pro to shledá 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.*“²⁴¹

Výše uvedený výňatek z důvodové zprávy k s. ř. s. zmiňuje využití aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 2 s. ř. s. zejména pro oblast korupce ve veřejné správě. Jedná se tedy o situace, kdy správního rozhodnutí bylo dosaženo úplatkem a již neexistuje jiná právní cesta, jak by toto nezákonné rozhodnutí mohlo být odstraněno. Vesecká se vyjadřuje v tom směru, že daná aktivní žalobní legitimace bude využitelná i „*v případech tzv. latentní korupce, kdy příčiny a povaha nezákonného administrativního aktu signalizují, že jeho vydání je důsledkem korupce státního úředníka. Podmínkou podání takové žaloby není uznání úředníka vinným trestným činem.*“²⁴² V těchto případech může nejvyšší státní zástupce podat správní žalobu ve veřejném zájmu i tehdy, pokud ještě není skončeno trestní řízení, ba dokonce i tehdy, kdy ještě nejsou zahájeny úkony trestního řízení, ale již jsou zjištěny takové skutečnosti, které naznačují korupční vztah.²⁴³

Ustanovení § 66 odst. 2 s. ř. s. ve vztahu k nejvyššímu státnímu zástupci směřuje tedy především k situacím korupce ve veřejné správě, tedy i zájem na potírání korupce ve veřejné správě lze považovat za závažný veřejný zájem, nicméně samozřejmě jí může být užito i v jiných případech. Tedy v případech, kdy ke korupčnímu jednání ve veřejné správě nedošlo, nicméně bylo vydáno správním orgánem rozhodnutí, přičemž je dán závažný veřejný zájem na tom, aby takové rozhodnutí bylo zrušeno. I tehdy samozřejmě může nejvyšší státní zástupce správní žalobu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. ke správnímu soudu podat.

Vzhledem k tématu disertační práce bych chtěla na tomto místě zmínit ještě skutečnost, že od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2011 existovala ve vztahu k nejvyššímu státnímu zástupci v případě správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. jistá míra více či méně formalizované

²⁴¹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu soudního řádu správního, komentář k § 64 – 77.

²⁴² VESECKÁ, Renata. Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle SŘS. In: NECKÁŘ, Jan a kol. (eds.). *Dny práva - 2008: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1670.

²⁴³ Tamtéž.

spolupráce s veřejným ochráncem práv. Ombudsman totiž mohl do 31. 12. 2005 neformálně požadovat na nejvyšším státním zástupci podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. Tato spolupráce se však nejevila dostatečně efektivní, a tak došlo od 1. 1. 2006 k zakotvení více formálního postupu v tomto směru. Od 1. 1. 2012 pak již ombudsman může podávat správní žalobu ve veřejném zájmu sám. Blíže se věnuje této vzájemné spolupráci mezi nejvyšším státním zástupcem a veřejným ochráncem práv a posléze samostatné aktivní žalobní legitimaci ve veřejném zájmu v souvislosti se soudním řízením správním ve vztahu k ombudsmanovi v podkapitole 4. 3. 1 a 4. 3. 2 této práce.

Problematika aktivní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce dle § 66 odst. 2 s. ř. s. s sebou nese několik specifických otázek. Tyto jsou dále konkretizovány v podkapitole 4. 5 práce, neboť se nedotýkají pouze nejvyššího státního zástupce, ale i ostatních žalobců dle § 66 s. ř. s.

Jedná se zejména o otázku shledávání a neshledávání závažného veřejného zájmu k podání správní žaloby, kdy dochází ke střetu v rozdílnosti postavení mezi nejvyšším státním zástupcem a veřejným ochráncem práv. V souvislosti s touto problematikou dochází ke střetu mezi těmito dvěma subjekty rovněž v otázce prokazování případně neprokazování onoho závažného veřejného zájmu v daném konkrétním řízení před správním soudem, a tudíž i faktickému naplňování obsahu pojmu „závažný veřejný zájem“. Opomenout nelze ani institut suspenzivního účinku ve vztahu ke všem žalobcům dle § 66 s. ř. s.

Další společnou problematikou, která je dále rozebrána je otázka získávání podnětů k podání správní žaloby ve veřejném zájmu v souvislosti s možností či nemožností vlastního šetření a vlastního ne/vyhledávání případů, kdy by bylo možno podat správní žalobu ve veřejném zájmu. A konečně mezi poslední společná témata týkající se všech žalobců dle § 66 s. ř. s. patří i neméně významná otázka funkční příslušnosti v případě podání správní žaloby a s tím související lhůta pro její podání.

Vzhledem k provázanosti těchto, zejména procesních, otázek v souvislosti se všemi žalobci dle § 66 odst. 2 jsou tedy tyto problematické aspekty podrobně rozebrány v podkapitole 4. 5 této práce. Následující část práce se tak zabývá již podanými správními žalobami nejvyšším státním zástupcem ve veřejném zájmu.

4. 2. 1 Správní žaloby podané nejvyšším státním zástupcem k ochraně závažného veřejného zájmu dle § 66 odst. 2 s. ř. s.

Nejvyšší státní zástupce disponuje oprávněním podávat správní žalobu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. od roku 2003. Tuto možnost již několikrát využil, a to následujícím způsobem:

- v roce 2003 byla podána 1 správní žaloba (16 podnětů),²⁴⁴
- v roce 2004 bylo podáno 5 správních žalob (18 podnětů),²⁴⁵
- v roce 2005 byly podány 4 správní žaloby (17 podnětů),²⁴⁶
- v roce 2006 byly podány 3 správní žaloby (15 podnětů),²⁴⁷
- v roce 2007 byla podána 1 správní žaloba (15 podnětů),²⁴⁸
- v roce 2008 bylo podáno 6 správních žalob (24 podnětů),²⁴⁹
- v roce 2009 bylo podáno 9 správních žalob,²⁵⁰
- v roce 2010 bylo podáno 38 správních žalob,²⁵¹
- v roce 2011 byly podány 3 správní žaloby (30 podnětů),²⁵²
- v roce 2012 bylo podána 9 správních žalob (71 podnětů),²⁵³
- v roce 2013 bylo podáno 20 správních žalob (128 podnětů),²⁵⁴
- v roce 2014 byly podány 3 správní žaloby,²⁵⁵
- v roce 2015 byla podána 1 správní žaloba.^{256 257}

Správní žaloby ve veřejném zájmu byly podávány nejvyšším státním zástupcem zejména v těchto oblastech: oblast vysokého školství (nostrifikace cizozemského vysokoškolského vzdělání),²⁵⁸ udělování licencí (provoz fotovoltaických či solárních

²⁴⁴ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2003, s. 69.

²⁴⁵ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2004, s. 96.

²⁴⁶ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2005, s. 87.

²⁴⁷ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2006, s. 59 – 60.

²⁴⁸ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2007, s. 38.

²⁴⁹ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2008, s. 19.

²⁵⁰ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2009, s. 32.

²⁵¹ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2010, s. 53.

²⁵² Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2011, s. 57.

²⁵³ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2012, s. 50.

²⁵⁴ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2013, s. 40.

²⁵⁵ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2014, s. 43.

²⁵⁶ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2015, s. 43.

²⁵⁷ Vzhledem k výše rozepsaným jednotlivým rokům a počtu podání správních žalob dle § 66 odst. 2 s. ř. s. uvádím na tomto místě jmenovitě jednotlivé nejvyšší státní zástupce, a to ve vztahu k jejich funkčnímu období. Mgr. Marie Benešová (1999 – 2005), JUDr. Renata Vesecká (2005 – 2010), JUDr. Pavel Zeman (2010 – doposud).

²⁵⁸ Viz např. rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2011, čj. 9 As 81/2010 – 197 (v tomto případě došlo i k podání ústavní stížnosti, která však odmítnuta pro nepřipustnost usnesením ÚS ze dne 30. 6. 2011, sp. zn. I. ÚS 1622/2011), rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2011, čj. 9 As 77/2010 – 229, rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2011,

elektráren)²⁵⁹ a oblast stavebního práva (nezákonná kolaudační rozhodnutí).²⁶⁰ Po jedné či dvou správních žalobách bylo podáno v oblastech práva životního prostředí,²⁶¹ územního plánování,²⁶² daňové správy,²⁶³ vojenské správy,²⁶⁴ kolektivní správy autorských práv²⁶⁵ či v oblasti jiného než vysokoškolského vzdělávání.²⁶⁶

Jak je z výše uvedené statistiky v počtu podání správních žalob ve veřejném zájmu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. za období let 2003 - 2015 patrné, každoročně je nejvyšším státním zástupcem podáno do deseti těchto žalob. Více, jak deset žalob bylo podáno jen v roce 2010 a 2013. Takto zvýšená aktivita nejvyššího státního zástupce (prozatím) signalizuje zásah do určitého veřejného zájmu, jež je nutno chránit, a to vždy v jedné konkrétní právní oblasti a vždy jedním a tímž správním orgánem.

V tomto smyslu došlo v roce 2010 celkem k podání 38 správních žalob dle § 66 odst. 2 s. ř. s., přičemž 36 z nich směřovalo proti správním rozhodnutím, které vydal tentýž správní orgán, a kterými došlo k protiprávní nostrifikaci cizozemského vysokoškolského vzdělání Západočeskou univerzitou v Plzni. V roce 2013 bylo podáno 20 těchto správních žalob, z čehož 19 se týkalo nezákonných rozhodnutí Energetického regulačního úřadu v oblasti udělování licencí fotovoltaickým či solárním elektrárnám.

Dle § 66 odst. 2. s. ř. s. disponuje nejvyšší státní zástupce oprávněním podat správní žalobu tehdy, pokud shledá závažný veřejný zájem k tomuto podání. Teorie se kloní k názoru, že se nebude jednat o případy pouhé nezákonnosti či nicotnosti správního rozhodnutí, ale jelikož se jedná o poměrně invazivní zásah do veřejných subjektivních práv

čj. 9 As 78/2010 – 221 či rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2013, čj. 8 As 52/2012 – 76, rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2011, čj. 9 As 79/2010 – 188, rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2011, čj. 9 As 80/2010 – 200.

²⁵⁹ Viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2014, čj. 10 As 152/2014 – 124, rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2015, čj. 4 As 84/2015 – 37, či usnesení NSS ze dne 22. 7. 2015, čj. 1 As 126/2015 – 63 (v tomto případě došlo i k podání ústavní stížnosti, která však byla odmítnuta pro neopodstatněnost usnesením ÚS ze dne 22. 9. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2665/2015), rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2015, čj. 7 As 90/2015 – 32, rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2015, čj. 9 As 173/2015 – 71 (v tomto případě došlo i k podání ústavní stížnosti, která však byla odmítnuta pro nepřípustnost usnesením ÚS ze dne 19. 2. 2016, sp. zn. IV. ÚS 380/16), rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2015, čj. 3 As 76/2015 – 27, rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2015, čj. 4 As 132/2015 – 102 (v tomto případě došlo i k podání ústavní stížnosti, o níž zatím nebylo rozhodnuto), rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, čj. 9 As 256/2015 – 229 či rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2016, čj. 6 As 92/2015 – 36.

²⁶⁰ Viz např. rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006 – 70, rozsudek NSS ze dne 28. 12. 2007, čj. 8 As 24/2006 – 60 či rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, čj. 4 As 141/2013 – 28.

²⁶¹ Viz např. rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2013, čj. 5 As 66/2011 – 98 či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2009, čj. 10 Ca 381/2007 – 113.

²⁶² Viz např. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2008, čj. 5 As 80/2006 – 73.

²⁶³ Viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2006, čj. 30 Ca 183/2004 – 33 či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 8. 2005, čj. 7 Ca 210/2004 – 29.

²⁶⁴ Viz rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2009, čj. 9 As 8/2009 – 75.

²⁶⁵ Viz např. usnesení NSS ze dne 27. 9. 2007, čj. 7 As 4/2007 – 193.

²⁶⁶ Viz např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2013, čj. 57 A 1/2013 – 47.

(a to zejména s ohledem na délku lhůty²⁶⁷ pro podání této žaloby v souvislosti s principem právní jistoty), mělo by k němu dojít v závažných případech. V takových případech, kdy je skutečně žádoucí s ohledem na závažnost onoho veřejného zájmu zapotřebí tímto způsobem zakročit.²⁶⁸

Závažný veřejný zájem na podání správní žaloby byl nejvyšším státním zástupcem shledán např. v těchto případech:

- nedodržování právních předpisů ve správním řízení a právních předpisů v oblasti vysokého školství za kumulativní „*nutnosti zajištění přístupu k právnickým profesím pouze pro vysoce odborně připravené a kvalifikované právníky, kteří nabyli řádného vzdělání,*“²⁶⁹

- nedodržování zákonných podmínek pro udělení licencí k provozu fotovoltaických či solárních elektráren samo o sobě,²⁷⁰ nicméně závažnost veřejného zájmu je nadto ještě i dána motivací k získání tohoto rozhodnutí ze zjištěných důvodů,²⁷¹

- zachování práva daňového subjektu na nedotčení jeho majetku bez splnění zákonných podmínek,²⁷²

- sjednocení postupu krajských soudů a správců daně tak, aby odpovídal požadavku materiálního právního státu a aby byla posílena právní jistota jednotlivce v činnosti orgánů státu,²⁷³

- plnění cílů územního řízení, jehož smyslem je plnění objektivní funkce nacházení optimálních řešení při uspořádání území a vytváření předpokladů k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot území,²⁷⁴

- nezákonnosti územního rozhodnutí vydaného na základě obecně závazné vyhlášky obce o vyhlášení územního plánu, která byla později zrušena pro nezákonnost,²⁷⁵

²⁶⁷ Dle § 72 odst. 2 s. ř. s. se jedná o tři roky od právní moci rozhodnutí, pokud nestanoví zvláštní zákon jinak. Pokud rozhodnutí nenabývá právní moci, počítá se tato lhůta od doručení rozhodnutí posledního účastníku řízení, který mohl proti němu sám podat žalobu.

²⁶⁸ POTĚŠIL, Lukáš. In ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád...*, s. 579; obdobně ŠURÁNEK, Petr. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád ...*, s. 526 a KOUDELKA, Zdeněk. *Správní žaloba ve veřejném zájmu*. [online]. is.muni.cz, [cit. 9. června 2016]. Dostupné na <https://is.muni.cz/repo/1118047/Spravni_zaloba_ve_veřejnem_zajmu.pdf> .

²⁶⁹ Rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2011, čj. 9 As 77/2010 – 229. Dále viz např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2010, čj. 57 Ca 103/2008 – 119 v souvislosti s rozsudkem NSS ze dne 10. 3. 2011, čj. 9 As 81/2010 – 197.

²⁷⁰ Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 5. 2014, čj. 62 A 78/2012 – 466.

²⁷¹ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2015, čj. 62 A 107/2013 -71 v souvislosti s rozsudkem NSS ze dne 9. 7. 2015, čj. 4 As 84/2015 – 37.

²⁷² Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2004, s. 96 – 97.

²⁷³ Viz tamtéž.

²⁷⁴ Viz tamtéž.

²⁷⁵ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2005, s. 87 – 88.

- kolaudačního rozhodnutí v rozporu se skutečným stavem, což mělo významný dopad na čerpání státní dotace, nadto byl v žalobě kladen důraz na to, že zde existovaly pochybnosti o podjatosti rozhodujícího správního orgánu, kdy za daného stavu nemůže být takovéto rozhodnutí považováno za perfektní,²⁷⁶

- nezákonného správního rozhodnutí správního orgánu, když původní rozhodnutí téhož správního orgánu v téže věci, na něž napadané rozhodnutí navazovalo, bylo také pro nezákonnost zrušeno, přičemž obě rozhodnutí trpěla týmiž vadami,²⁷⁷

- nezákonnost kolaudačního rozhodnutí, s tím související nezákonnost dodatečného stavebního povolení – nezákonnost spočívala v neoznámení dodatečného stavebního povolení všem účastníkům řízení a s tím souvisejícími následky pro další řízení a dále spočívala v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu,²⁷⁸

- nezákonnosti rozhodnutí pro jeho rozpor se zásadou materiální pravdy a jeho následnou nepřezkoumatelnost,²⁷⁹

- nezákonnosti rozhodnutí pro jeho rozpor se zásadou volného hodnocení důkazů, což vedlo k omezení vlastnického práva způsobem nepředpokládaným zákonem a dále k zásahu do práva na pokojné užívání svého majetku v souvislosti s čl. 11 Ústavy,²⁸⁰

- nezákonnosti kolaudačního rozhodnutí pro jeho rozpor s hygienickými požadavky v kumulaci s ochranou životního prostředí,²⁸¹

- ochrany životního prostředí v kumulaci s ochranou lidského zdraví,²⁸²

- nezákonnosti rozhodnutí, která ekonomicky poškozují nezletilé děti, přičemž toto jednání by mohlo ohrozit zabezpečení jejich harmonického vývoje do budoucna; nadto je zde dán zájem na zachování jednotné rozhodovací správně-právní praxe,²⁸³

²⁷⁶ Viz tamtéž. Blíže k případu viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 3. 2006, čj. 30 Ca 30/2005 – 36 v souvislosti s usnesením NSS ze dne 12. 10. 2006, čj. 7 As 41/2006 – 70. Stručně k případu viz VESECKÁ, Renata. Zvláštní žalobní legitimace..., s. 1675.

²⁷⁷ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2005, s. 87-88. Blíže viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2006, čj. 9 Ca 202/2005 – 130 v souvislosti s usnesením NSS ze dne 27. 9. 2007, čj. 7 As 4/2007 – 193.

²⁷⁸ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2005, s. 87-88. Blíže viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, čj. 29 Ca 60/2006 – 44.

²⁷⁹ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2006, s. 59. Blíže viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2008, čj. 10 Ca 346/2006 – 47 a v návaznosti na něj rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2009, čj. 9 As 8/2009 – 75.

²⁸⁰ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2004, s. 96-97. Blíže viz VESECKÁ, Renata. Zvláštní žalobní legitimace..., s. 1673.

²⁸¹ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2006, s. 59. Blíže viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 1. 2006, čj. 30 Ca 32/2005 – 28.

²⁸² Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2007, s. 38. Blíže viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2009, čj. 10 Ca 381/2007 – 113.

²⁸³ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2013, čj. 57 A 1/2013 – 47. V této oblasti může dojít k nárůstu v počtu podání správních žalob dle § 66 odst. 2, případně i odst. 3 s. ř. s. neboť v tomtéž rozsudku se Krajský soud v Plzni vyslovil v tom smyslu, že v těchto případech jde o „*systemovou chybu ve vedení řízení*“

- nesprávného postoje správců daně k uplatňování zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí (ve znění platném do 9. 5. 1997) a tehdy účinného zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků v souvislosti s metodickým pokynem Ministerstva financí.²⁸⁴

Do roku 2013 byl všeobecně nejvyšší státní zástupce se správními žalobami ve veřejném zájmu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. úspěšný.²⁸⁵ Na sklonku roku 2010 začal nejvyšší státní zástupce podávat správní žaloby k ochraně veřejného zájmu proti rozhodnutím Energetického regulačního úřadu ve věcech týkajících se udělování licencí solárních či fotovoltaických elektráren. Dle tiskové zprávy nejvyššího státního zastupitelství bylo do 20. 5. 2016 podáno nejvyšším státním zástupcem celkem 22 správních žalob proti problematickým rozhodnutím o udělení licencí v oblasti solární energetiky.²⁸⁶

Ke dni dokončení této práce bylo z těchto 22 podaných správních žalob 14 úspěšných,²⁸⁷ 7 neúspěšných²⁸⁸ a v jedné měl nejvyšší státní zástupce z části úspěch a z části nikoli.²⁸⁹

a rozhodování jednoho z řady dalších (totožně rozhodujících) správních orgánů, a to ve větším počtu obdobných věcí. Dochází tak plošně k vydávání nezákonných rozhodnutí.“

²⁸⁴ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2006, čj. 30 Ca 183/2004 – 33 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 8. 2005, čj. 7 Ca 210/2004 – 29.

²⁸⁵ Neúspěchy byly jen pouze minimální – např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2006, čj. 45 Ca 22/2005 – 40 v souvislosti s rozsudkem NSS ze dne 31. 1. 2008, čj. 5 As 80/2006 – 73, rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2010, čj. 44 Ca 91/2009 – 79 v souvislosti s rozsudkem NSS ze dne 29. 6. 2011, čj. 9 As 12/2011 – 114, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 12. 2011, čj. 5 A 240/2010 – 38.

²⁸⁶ MALÝ, Petr. *Nejvyšší státní zástupce dosáhl soudního zrušení licencí dvou solárních elektráren na Chomutovsku.* [online]. nsz.cz, 20. května 2016 [cit. 9. června 2016]. Dostupné na <<http://www.nsz.cz/index.php/cs/aktuality/1692-nejvyi-statni-zastupce-dosahl-soudniho-zrueni-licenci-prodv-solarni-elektrarny-na-chomutovsku>> .

²⁸⁷ Rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, čj. 9 As 256/2015 – 229, rozsudek Krajského soud v Brně ze dne 3. 12. 2015, čj. 62 A 96/2013 – 290, rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2015, čj. 9 As 30/2015 – 70, rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2015, čj. 9 As 19/2015 – 141, rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2015, čj. 9 As 173/2015 – 71, rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2015, čj. 2 As 103/2015 – 171, rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2017, čj. 7 As 140/2016 – 99, rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2015, čj. 7 As 114/2015 – 36, rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2016, čj. 6 As 92/2015 – 36, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 5. 2016, čj. 62 A 71/2014 – 544, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 12. 2015, čj. 62 A 109/2013 – 550, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2015, čj. 62 A 108/2013 – 158, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 6. 2016, čj. 62 A 112/2013 – 198.

²⁸⁸ Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2015, čj. 4 As 132/2015 – 102, rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2015, čj. 3 As 76/2015 – 27, rozsudek NSS ze dne 6. 10. 2015, čj. 6 As 102/2015 – 30, rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2015, čj. 7 As 90/2015 – 32, rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2015, čj. 7 As 89/2015 – 28, rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2015, čj. 4 As 84/2015 – 37, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 5. 2016, čj. 62 A 78/2014 – 535.

²⁸⁹ Rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2015, čj. 4 As 133/2015 – 57.

4. 2. 2 Dílčí závěr

Státní zastupitelství mimo svůj hlavní úkol, jímž je zastupování žaloby v trestním řízení, plní i úkoly v rámci tzv. mimotrestní působnosti. Ve vztahu ke správnímu soudnictví se jeho pravomoc mimotrestního charakteru projevu v oprávnění nejvyššího státního zástupce podat správní žalobu v závažném veřejném zájmu dle § 66 odst. 2 s. ř. s.

Ačkoli zákonné zakotvení tohoto oprávnění jak jej známe dnes, nacházíme v právním řádu ČR až od roku 2003, a to v souvislosti s účinností nového s. ř. s., již v minulosti existoval na území dnešní ČR tzv. všeobecný dozor prokuratury, jehož cílem byla rovněž ochrana zájmu veřejného, avšak vzhledem k historickým okolnostem v jiném kontextu, než jak jej známe dnes.²⁹⁰

Nejvyšší státní zástupce disponuje tedy oprávněním podávat správní žalobu ve veřejném zájmu již minimálně 15 let. Za danou dobu podal přes sto těchto správních žalob dle § 66 odst. 2 s. ř. s., přičemž do roku 2013 byl jeho neúspěch minimální. Po roce 2013 se zvýšil počet neúspěšných žalob – jedná se však pouze o jednu oblast práva, a to oblast týkající se právní problematiky fotovoltaických či solárních elektráren, konkrétně se jednalo o problematiku rozhodnutí o udělení licencí pro provoz těchto zařízení. Zde nejvyšší státní zástupce podal do 20. 5. 2016 celkem 22 správních žalob dle § 66 odst. 2 s. ř. s., přičemž ve 14 případech byl úspěšných,²⁹¹ v 7 neúspěšných²⁹² a v jednom případě měl nejvyšší státní zástupce z části úspěch a z části nikoli.²⁹³

Každoročně podá nejvyšší státní zástupce většinou do deseti správních žalob dle § 66 odst. 2 s. ř. s., nicméně v roce 2010 došlo k podání 38 a v roce 2013 k podání 20 těchto žalob. Takto zvýšená aktivita vždy signalizovala zásah do určitého veřejného zájmu v jedné konkrétní právní oblasti a jedním a tímž správním orgánem. V roce 2010 se jednalo o protizákonné nostrifikace zahraničního vysokoškolského vzdělání Západočeskou

²⁹⁰ Blíže o všeobecném dozoru prokuratury bylo pojednáno v podkapitole 2. 1. 3 této práce.

²⁹¹ Rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, čj. 9 As 256/2015 – 229, rozsudek Krajského soud v Brně ze dne 3. 12. 2015, čj. 62 A 96/2013 – 290, rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2015, čj. 9 As 30/2015 – 70, rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2015, čj. 9 As 19/2015 – 141, rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2015, čj. 9 As 173/2015 – 71, rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2015, čj. 2 As 103/2015 – 171, rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2017, čj. 7 As 140/2016 – 99, rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2015, čj. 7 As 114/2015 – 36, rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2016, čj. 6 As 92/2015 – 36, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 5. 2016, čj. 62 A 71/2014 – 544, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 12. 2015, čj. 62 A 109/2013 – 550, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2015, čj. 62 A 108/2013 – 158, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 6. 2016, čj. 62 A 112/2013 – 198.

²⁹² Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2015, čj. 4 As 132/2015 – 102, rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2015, čj. 3 As 76/2015 – 27, rozsudek NSS ze dne 6. 10. 2015, čj. 6 As 102/2015 – 30, rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2015, čj. 7 As 90/2015 – 32, rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2015, čj. 7 As 89/2015 – 28, rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2015, čj. 4 As 84/2015 – 37, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 5. 2016, čj. 62 A 78/2014 – 535.

²⁹³ Rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2015, čj. 4 As 133/2015 – 57.

univerzitou v Plzni, v roce 2013 se jednalo o nezákonná rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ohledně udělování licencí k provozování solárních či fotovoltaických elektráren.

Správní žaloby ve veřejném zájmu jsou nejvyšším státním zástupcem podávány především v oblasti školství, zejména školství vysokého, v oblasti udělování licencí pro provoz fotovoltaických či solárních elektráren, v oblasti stavebního práva, územního plánování, práva životního prostředí, daňové správy, vojenské správy či kolektivní správy autorských práv.

Z výše uvedeného počtu podaných správních žalob dle § 66 odst. 2 s. ř. s. usuzuji na nezneužívání tohoto institutu ze strany nejvyššího státního zástupce. Vzhledem k faktu, že se ve své činnosti setkává s korupčním jednáním ve veřejné správě, ale i s jinými protizákonnými činnostmi, se domnívám, že zakotvení této aktivní žalobní legitimace má v českém právním řádu své místo.

4.3 Žalobní legitimace veřejného ochránce práv

Instituce veřejného ochránce práv neboli ombudsmana byla do právního řádu ČR zakotvena zákonem č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.²⁹⁴ Ani v tomto případě neexistuje jednotná definice či jednotné vymezení dané instituce, nicméně dle Sládečka je možné jej obecně a zhruba charakterizovat jako „*nezávislou a nestrannou osobu volenou parlamentem, která na základě stížností nebo z vlastní iniciativy a poměrně neformálně šetří namítanou (tvrzenou) nezákonnost nebo jiná pochybení (nespravedlivost, nesprávnost, nepřiměřenost atp.) v jednání (nečinnosti) veřejné správy.*“²⁹⁵ Dle téhož autora je možné jej z hlediska státovědného charakterizovat či definovat jako „*specifický, monokratický nezávislý státní kontrolní orgán (orgán sui generis).*“²⁹⁶ Jelikož však nemůže pravomocně a autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech fyzických či právnických osob, nelze jej přiřazovat k orgánům veřejné moci.²⁹⁷

Dále například Mikule jej specifikuje jako „*orgán (většinou jednu osobu), který je zejména i na orgánech výkonné moci nezávislý a odpovídá za svou činnost výlučně*

²⁹⁴ Dále jen „z. v. o. p.“

²⁹⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. IX; obdobně i Důvodová zpráva k návrhu zákona o Veřejném ochránci práv k nahlédnutí ve stejné publikaci s. 25.

²⁹⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo...*, s. 400.

²⁹⁷ K návrhu případného ústavního zakotvení veřejného ochránce práv de lege ferenda viz SLÁDEČEK, Vladimír. Místo Veřejného ochránce práv v systému státních orgánů. In PŘIDAL, Miroslav (ed). *Role Veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky. Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci*. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2011, s. 54 – 63.

jen zákonodárnému sboru (ani jemu však není podřízen). Na základě stížností a podnětů občanů, které je povinen přijímat (a to i neformálním způsobem, třeba telefonicky), provádí vlastní šetření (někdy tak může učinit i z jiného podnětu nebo z vlastní iniciativy) a zjistí-li, že práva občanů byla porušena, doporučuje správním orgánům provedení nápravy.²⁹⁸

Ze zahraniční literatury jej například Blackův slovník charakterizuje jako „oficiální nebo polooficiální úřad nebo osobu, na který, resp. na kterou se lidé mohou obracet se svými stížnostmi proti státu (vládě, státní správě). Ombudsman stojí mezi občanem a státem a zastupuje občana vůči němu.“²⁹⁹

Ačkoli existuje mnoho různých modelů³⁰⁰ a zejména definic této instituce, které však nejsou schopny vždy postihnout veškeré její aspekty,³⁰¹ lze říci, že za jeden z profilujících znaků dané instituce lze považovat jistou míru nezávislosti.³⁰² V právním prostředí ČR se pak jedná o jistou míru nezávislosti na moci zákonodárné,³⁰³ konkrétně na Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Českého veřejného ochránce práv je tedy možné řadit mezi tzv. ombudsmany pravé.

Působnost veřejného ochránce práv je definována v § 1 z. v. o. p., a to jednak pozitivně, ale i negativně. Veřejný ochránce práv pak v rámci své zákonem vymezené působnosti může jednat buď na základě podnětu fyzické nebo právnické osoby, na základě podnětu primárně adresovaného poslanci nebo senátorovi, na základě podnětu

²⁹⁸ MIKULE, Vladimír. In. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo...2009*, s. 633.

²⁹⁹ BLACK, Henry Campbell, NOLAN, Joseph R., NOLAN-HALEY, Jacqueline M. *Blackův právní slovník. Svazek 2, J-Z*. Praha: Victoria Publishing, 1993, s. 998 či BLACK, Henry Campbell, NOLAN, Joseph R. *Black's Law Dictionary: definitions of the term and phrases of American and English jurisprudence, ancient and modern*. St. Paul, Minn: West Pub. Co., 1990, s. 979. K dalším zahraničním definicím viz SLÁDEČEK, Vladimír. In. SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci ...*, s. 1 – např. dle *The Canadian Encyclopedia*. Edmonton: Hurting Publishers Ltd., 1988 je ombudsman „nezávislým úředníkem parlamentu, který přешetřuje stížnosti občanů proti jednání veřejné správy, a pokud zjistí, že jednání nebylo oprávněné, doporučuje opatření k nápravě,“ nebo dle *The Encyclopedia America*. International ed. Danbury Conn.: Scholastic Library Pub., 2006 je „nezávislý úředník, ustanovený proto, aby přijímal stížnosti občanů na zneužívání moci, nesprávné či pomalé jednání vládních úřadů. Provádí šetření, podává zprávy o svých zjištěních a doporučuje řešení.“

³⁰⁰ Ombudsman moci výkonné, speciální ombudsman, ombudsman moci zákonodárné – blíže k tomuto dělení viz SLÁDEČEK, Vladimír. In. SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci ...*, s. 3 – 6.

³⁰¹ Děje se tak zejména pro to, že původní švédský model této instituce se celosvětově rozšířil, a to v různých modifikovaných formách, které respektují například i zvláštnosti a místní tradice jednotlivých států. Blíže viz SLÁDEČEK, Vladimír. In. SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci ...*, s. 2 – 3.

³⁰² Obdobně, a to i ve vztahu k nemožnosti použití s. ř. na činnost ombudsmána, se vyjádřil i NSS ve svém rozsudku ze dne 19. 2. 2008, čj. 2 As 58/2007 – 52.

³⁰³ Onu „závislost“ je možné spatřovat zejména ve způsobu ustanovování do funkce (§ 2 z. v. o. p.), jeho odpovědnosti k Poslanecké sněmovně (§ 5 z. v. o. p.), avšak s absencí jeho podřízení vůči Poslanecké sněmovně, povinnost předkládat každoročně zprávu o své činnosti Poslanecké sněmovně (§ 23 odst. 1 z. v. o. p.), která je následně Poslaneckou sněmovnou projednána (§ 24 odst. 2 z. v. o. p.).

primárně adresovaného Poslanecké sněmovně či Senátu nebo z vlastní iniciativy.³⁰⁴ Bližší konkretizaci jednotlivých oprávnění ombudsmana nalezneme jednak v samotném z. v. o. p.,³⁰⁵ a dále pak ve zvláštních zákonech.³⁰⁶ Konkrétně se například jedná právě o jeho oprávnění podávat správní žalobu ve veřejném zájmu dle § 66 odst. 3 s. ř. s.³⁰⁷

4. 3. 1 Oprávnění veřejného ochránce práv ve vztahu ke správní žalobě ve veřejném zájmu od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2011

Role veřejného ochránce práv v řízení o správní žalobě se výrazným způsobem změnila po 1. 1. 2012, kdy došlo k vyslyšení ombudsmanových mnohaletých žádostí chránit veřejný zájem prostřednictvím samostatně podávané správní žaloby ve veřejném zájmu tak, jak to bylo umožněno nejvyššímu státnímu zástupci.

Explicitně tak došlo k přiznání daného oprávnění veřejnému ochránci práv v § 66 odst. 3 s. ř. s. na základě novely s. ř. s. provedené zákonem č. 303/2011 Sb. K zakotvení této aktivní žalobní legitimity ve veřejném zájmu však vedla dlouhá a trnitá cesta, pro kterou byla charakteristická určitá míra spolupráce s nejvyšším státním zástupcem. Tato míra kooperace byla od roku 2003 do roku 2012 různě modifikována, avšak vždy měl konečné slovo – zda dojde k podání správní žaloby ve veřejném zájmu, či nikoli – nejvyšší státní zástupce, což se s novelou s. ř. s. provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. výrazně změnilo.

³⁰⁴ § 9 z. v. o. p.

³⁰⁵ Např. § 1 odst. 3, 8 § 12 – 15 a § 22 z. v. o. p.

³⁰⁶ Např. se jedná o zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon) či zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudů, státních zástupců a soudních exekutorů.

³⁰⁷ K samotné instituci ombudsmana, jeho působnosti a pravomocem odkazují na tomto místě na relevantní literaturu k tomuto tématu, zejména tuto: SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, 216 s.; GREGORY, Roy, GIDDINGS, Philip James (eds.). *Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam, Tokyo, Washington, DC: IOS Press, Ohmsha, 2000, 504 s.; SLÁDEČEK, Vladimír. Ombudsman a jeho role. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014, s. 346 - 355; ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2008, 200 s.; PŘIDAL, Miroslav (ed.). *Role Veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky. Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci*. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2011, 110 s.; HRABCOVÁ, Dana (ed.). *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně a Kancelář Veřejného ochránce práv, 2002, 84 s.; HRABCOVÁ, Dana (ed.). *Působení ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 5. června 2003*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně a Kancelář Veřejného ochránce práv, 2003, 88 s.; HRABCOVÁ, Dana (ed.). *Moderní veřejná správa a ombudsman. Sborník příspěvků přednesených na vědecké konferenci*. Brno: Masarykova univerzita, 2005, 175 s.

Období od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2005

Do 1. 1. 2006 nedisponoval ombudsman žádným formálním oprávněním, na základě něhož by mohla být správní žaloba ve veřejném zájmu podána, a to ať už jím samotným, případně prostřednictvím jiného žalobce ve veřejném zájmu, konkrétně nejvyššího státního zástupce. Tedy do 1. 1. 2006 nemohl kvalifikovaně požadovat po nejvyšším státním zástupci podání této žaloby.

Při dané právní úpravě došlo několikrát k situaci, kdy se veřejný ochránce práv neformální cestou domáhal u nejvyššího státního zástupce podání správní žaloby ve veřejném zájmu, přičemž nejvyšší žalobce neměl ve vztahu k ombudsmanovi žádnou vyrozumívací povinnost,³⁰⁸ a tak docházelo z jeho strany k časovým prodlevám či nedostatečné zpětné vazbě mezi těmito dvěma subjekty.

První podnět ze strany ombudsmana směrem k nejvyšší státní zástupkyni (Marie Benešová) za účelem uplatnění pravomoci podávat správní žalobu ve veřejném zájmu byl podán veřejným ochráncem práv dne 18. 4. 2003. Ombudsman vylíčil v nezávazném podnětu dva případy, se kterými se v rámci své praxe setkal, a u nichž tehdy byl podle jeho mínění dán závažný veřejný zájem na podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. v tehdy platném znění. První případ se týkal Golfového hřiště v Hluboké nad Vltavou,³⁰⁹ druhý případ Vodního díla Nové Mlýny na řece Dyji.³¹⁰³¹¹

Ani v případě Golfového hřiště, kdy se mělo jednat o žalobu proti územnímu rozhodnutí, ani v případě Vodního díla Nové Mlýny nedošlo na základě výše uvedeného neformálního podnětu k podání správní žaloby ve veřejném zájmu ze strany nejvyšší státní zástupkyně.³¹² Příklad Vodního díla Nové Mlýny byl však v konečném výsledku řešen před NSS, a to na základě správní žaloby podané Ekologickým právním servisem a následné kasační stížnosti.³¹³

³⁰⁸ Blíže viz KOUKAL, Pavel. Veřejný ochránce práv a žaloba ve veřejném zájmu. *Státní zastupitelství*, Praha: LexisNexis CZ s.r.o., 2008, roč. 2008, číslo 11-12, s. 84-86.

³⁰⁹ Spis ombudsmana vedený pod sp. zn. 1616/2002/VOP/JC.

³¹⁰ Spis ombudsmana vedený pod sp. zn. 16/2003/SZD/JC.

³¹¹ 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. 68.

³¹² V případě Golfového hřiště nakonec Nejvyšší státní zastupitelství konalo, ale až v době, kdy se skutková situace daného případu výrazně změnila, přičemž šetření ombudsmana v této kauze výrazným způsobem přispělo k tomu, aby došlo ze strany investora jednak k ustoupení od původního záměru týkajícího se výrazným a rozsáhlých terénních úprav na předmětných loukách, kdy s těmito terénními úpravami vyjadřovaly nesouhlas orgány ochrany přírody a jednak k ustoupení od plošného odvodňování. Viz rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2004, čj. 6 A 143/2001 – 151; PŘIDAL, Miroslav. *Veřejný ochránce...*, s. 68.

³¹³ Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2004, čj. 6 A 143/2001 – 151.

Dopisem ze dne 27. 8. 2003 žádal veřejný ochránce práv opětovně tutéž nejvyšší státní zástupkyni o zvážení možnosti podat správní žalobu ve veřejném zájmu v dalším případě. Jednalo se o případ týkající se postupu cizinecké policie ČR k institutu předběžné otázky posouzení trestní zachovalosti cizince žádajícího o trvalý pobyt.³¹⁴

K danému případu se nejvyšší státní zástupkyně vyjádřila tak, že ačkoli se s argumentací veřejného ochránce práv pro podání správní žaloby ve veřejném zájmu ztotožňuje, k podání žaloby nedojde, neboť napadané rozhodnutí není rozhodnutím meritorním, ale procesním, proti němuž je správní žaloba nepřipustná.³¹⁵

Posledním případem za právní situace, kdy se ombudsman mohl na nejvyššího státního zástupce ohledně podání správní žaloby ve veřejném zájmu obracet pouze neformální cestou, byly dva obdobné případy z oblasti daňového práva.³¹⁶

Jednalo se o dopis stejné nejvyšší státní zástupkyni ze dne 12. 7. 2004. V těchto dvou případech nejvyšší státní zástupkyně závažný veřejný zájem na podání správních žalob shledala a žaloby poté, na základě podnětu veřejného ochránce práv, podala. Posléze došlo i ke zrušení oněch dvou napadaných správních rozhodnutí finančních ředitelství pro nezákonnost a vrácení věci k dalšímu řízení.

Veřejný ochránce práv se však v obou těchto případech neomezil pouze na aktivitu ve smyslu podání neformálního podnětu nejvyšší státní zástupkyni k podání správních žalob ve veřejném zájmu – snad vzhledem k minulým neúspěchům zvolil i další cesty k možné nápravě nezákonnosti. Snažil se totiž také svými argumenty přesvědčit Ministerstvo financí o nesprávném postoji správců daně k uplatňování zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, v tehdy platném znění. Tato jeho snaha však byla neúspěšná.³¹⁷

Kromě výše uvedeného se nicméně obrátil i na NSS, aby zaujal sjednocující stanovisko, neboť v dané oblasti našel veřejný ochránce práv nejednotnou judikaturu. Sjednocující stanovisko NSS nevydal, avšak se přímo ve svém rozsudku ze dne 30. 11. 2004, čj. 5 Afs 20/2003 – 45 k dané problematice vyjádřil, přičemž se identifikoval s názorem veřejného ochránce práv ohledně dlouhodobě zastávaného a aplikovaného názoru valné většiny správců daně, který tímto rozhodnutím odmítl.³¹⁸

³¹⁴ Spis ombudsmana vedený pod sp. zn. 4256/2002/VOP/VBG.

³¹⁵ PŘIDAL, Miroslav. Veřejný ochránce..., s. 69.

³¹⁶ Konkrétně se jednalo o případ zdanění při zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví k souboru nemovitostí. Spis ombudsmana vedený pod sp. zn. 10/2004/SZD/BK.

³¹⁷ PŘIDAL, Miroslav. Veřejný ochránce..., s. 69.

³¹⁸ Tamtéž.

Ačkoli v období let 2003 – 2005 veřejný ochránce práv jistých úspěchů v oblasti ochrany veřejného zájmu prostřednictvím institutu správní žaloby dříve, či později, dosáhl, nejevila se spolupráce na základě neformálního podnětu mezi ním a nejvyšším státním zástupcem jako ideální, neboť nejvyšší státní zástupce neměl zaprvé povinnost na základě tohoto podnětu správní žalobu ve veřejném zájmu podávat, a nadto zde však ani neexistovala žádná vyrozumívací povinnosti z jeho strany k ombudsmanovi. Daná situace byla pro veřejného ochránce práv značně neuspokojivá, nicméně novelou z. v. o. p. provedenou zákonem č. 381/2005 Sb., došlo od 1. 1. 2006 ke zlepšení jeho postavení ve vztahu k nejvyššímu státnímu zástupci.

Období od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2011

Již v roce 2001 vypracoval Otakar Motejl³¹⁹ první návrhy týkající se doporučených změn v z. v. o. p. v určitém vztahu ke zvláštní procesní legitimaci dle § 66 s. ř. s. – konkrétně se jednalo o možnost podávat ze strany veřejného ochránce práv směrem k nejvyššímu státnímu zástupci formální podněty k podání správní žaloby ve veřejném zájmu.

Mělo dojít k doplnění § 21a z. v. o. p., a to následovně: *„Ochránce je oprávněn navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Pokud nejvyšší státní zástupce návrhu nevyhoví, sdělí důvody ochránci.“*³²⁰

Ačkoli tento návrh nebyl realizován bezprostředně, snahy o jeho akceptaci, a tím pádem i novelizaci s. ř. s. přetrvávaly i nadále, a tak nakonec, o několik let později, došlo k přijetí oněch navrhovaných změn.³²¹

Nedošlo sice k doplnění § 21a z. v. o. p. v tehdejší znění, jak navrhoval ombudsman výše, nicméně § 22 z. v. o. p. v tehdejší znění byl doplněn o odstavec třetí, který měl ve vztahu k dalším případům do budoucna zajistit ombudsmanovi vyrozumění ze strany nejvyššího státního zástupce, proč v daných konkrétních věcech, v případě podání návrhu nejvyššímu státnímu zástupci k podání žaloby ve veřejném zájmu, k jejímu podání nedošlo.³²²

³¹⁹ JUDr. Otakar Motejl, ve funkci veřejného ochránce práv od 18. 12. 2000 do 9. 5. 2010.

³²⁰ Souhrnná zpráva Veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2001, s. 105 – 106.

³²¹ V souhrnné zprávě o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2002 je konstatováno, že k výše uvedené změně v průběhu roku 2001 nedošlo, nicméně ombudsman na tomto návrhu i nadále trvá. Viz Souhrnná zpráva Veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2002, s. 134.

³²² § 22 odst. 3 z. v. o. p. ve znění po novele tohoto zákona provedené zákonem č. 381/2005 Sb., do 31. 12. 2011: *„Ochránce je oprávněn navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Pokud nejvyšší státní zástupce žalobu nepodá, postupuje podle zvláštního zákona.“* Tímto zvláštním zákonem byl zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství ve znění účinném od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2011, kde je v § 12 odst. 7 stanoveno: *„Nejvyšší státní zástupce vyrozumí Veřejného ochránce práv o způsobu vyřízení jeho návrhu na podání žaloby k ochraně veřejného zájmu podle zvláštního zákona, a to nejpozději do 3 měsíců od doručení návrhu. Nevyhovění návrhu nejvyšší státní zástupce odůvodní.“*

Úvaha, zda je dán závažný veřejný zájem na podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. či nikoli, zůstala i nadále v gesci nejvyššího státního zástupce, nicméně v tomto ohledu měl pak zákonem stanovenou vyzumívací povinností směrem k veřejnému ochránci práv v případě nevyhovění jeho návrhu. Tato vyzumívací povinnost, která měla zajistit efektivnější zpětnou vazbu mezi oběma subjekty, byla ohraničena tříměsíční lhůtou od doručení návrhu, v níž měl nejvyšší státní zástupce ombudsmana informovat, tedy došlo i k jisté garanci zbytečných časových prodlev.

Za daného legislativního stavu podal veřejný ochránce práv celkem 4 návrhy na podání správní žaloby k ochraně veřejného zájmu. První z nich byl nejvyšší státní zástupkyni (Renata Vesecká) podán dne 16. 8. 2007 a věnoval se oblasti povolování nakládání s odpady.³²³

Nejvyšší státní zástupkyně shledala závažný veřejný zájem na ochraně zdraví a životního prostředí a správní žalobu proti krajským úřadem vydanému souhlasu k prodloužení provozování zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů, podala. V dané věci, ačkoli znalecké posudky zjistily několikanásobné překročení limitních hodnot pro tzv. polyaromatické uhlovodíky, přičemž vyhodnoceny byly i zdravotní rizika z kontaminace půdy, došlo k vydání výše uvedeného souhlasu krajským úřadem. Tato správní žaloba byla úspěšná a Městský soud v Praze souhlas zrušil a věc byla vrácena k dalšímu řízení.³²⁴

V následujících třech případech již ombudsman úspěšný nebyl. Tatáž nejvyšší státní zástupkyně se neztotožnila s existencí závažného veřejného zájmu na ochraně lidského života a zdraví v případě tzv. přeložek elektrického vedení.³²⁵ Správní žaloba tak podána nebyla, o čemž byl ombudsman vyzuměn, nicméně v tomto vyzumění postrádal řádné vypořádání se nejvyšší státní zástupkyně s onou neexistencí závažného veřejného zájmu, přičemž samozřejmě žádnou donucovací pravomocí k řádnému naplnění požadavku na řádné zdůvodnění nedisponoval.

Pro ombudsmana s nepřijatelným odůvodněním nepodání správní žaloby ve veřejném zájmu (opět Renata Vesecká) na jeho návrh se neztotožnil ani ve třetím případě,³²⁶ kdy se jednalo v širším pojetí o výkladový spor. Výklad se týkal pojmu „obytná místnost

³²³ Spis ombudsmana vedený pod sp. zn. 965/2007/VOP/MH.

³²⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2009, čj. 10 Ca 381/2007 – 113.

³²⁵ Spis ombudsmana vedený pod sp. zn. 3219/2008 VOP/MH – jednalo se rekonstrukci stavby elektrického vedení, přičemž úřad městské části netrval na přeložení vedení vysokého napětí do původní trasy mimo obytnou zástavbu. Toto představovalo velmi vysoké bezpečnostní riziko, což potvrdila i Státní energetická inspekce. Viz PŘIDAL, Miroslav. *Veřejný ochránce...*, s. 71.

³²⁶ Spis ombudsmana vedený po sp. zn. 4096/2007/VOP/JH.

v zařízeních určených k trvalému bydlení“³²⁷ a jednalo se o to, zda je možno při výkladu těchto slovních spojení brát v právním smyslu v potaz pouze předpisy veřejného stavebního práva. Interpretace daných slovních spojení byla relevantní pro přiznání příspěvku na bydlení.

Ani další nejvyšší státní zástupce – Pavel Zeman – návrhu ombudsmana k podání správní žaloby ve veřejném zájmu v případě zrušení územního rozhodnutí o prodloužení trasy metra „A“ v Praze nevyhověl.³²⁸

Legislativně nikterak špatně nastavená forma spolupráce veřejného ochránce práv a nejvyššího státního zástupce však nevedla ke kýženému výsledku. Veřejný ochránce práv byl zklamán z přístupu Nejvyššího státního zastupitelství a neztotožňoval se s jeho postojem k dané problematice, což lze vyčíst z jeho souhrnných zpráv.³²⁹

Ačkoli i nadále nedocházelo k efektivní spolupráci a zpětné vazbě mezi veřejným ochráncem práv a nejvyšším státním zástupcem při podávání návrhů ze strany ombudsmana k podání správní žaloby ve veřejném zájmu, neobsahoval vládní návrh novely s. ř. s. z roku 2011 samostatnou žalobní legitimaci ombudsmana k ochraně veřejného zájmu.³³⁰ K jejímu doplnění došlo až k podnětu veřejného ochránce práv v rámci poslaneckého projednávání tohoto návrhu zákona. Jeho podnět byl poslanci zohledněn v rámci pozměňovacího návrhu a následně rovněž schválen, a tak došlo s účinností od 1. 1. 2012 k zakotvení samostatné aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu právě ve vztahu k ombudsmanovi.³³¹

4. 3. 2 Přiznání samostatné aktivní žalobní legitimace veřejnému ochránci práv dle § 66 odst. 3 s. ř. s.

O zákonné zakotvení aktivní procesní legitimace k ochraně veřejného zájmu se posléze zasadil zejména Pavel Varvařovský.³³² Jelikož došlo k jejímu zakotvení v době, kdy funkci ombudsmana stále vykonával, existovala zde očekávání jeho výraznější aktivity v tomto směru, která však nebyla naplněna.³³³ Od doby, kdy ombudsman může podávat správní žalobu ve veřejném zájmu, tedy od 1. 1. 2012, byla z jeho strany podána

³²⁷ Souhrnná zpráva Veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2009, s. 31.

³²⁸ Územní rozhodnutí, i dokumentace pro územní řízení, byly v nesouladu se závaznou částí Územního plánu hl. m. Prahy v dané lokalitě. Viz PŘIDAL, Miroslav. Veřejný ochránce..., s. 72.

³²⁹ Např. Souhrnná zpráva Veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2009 či 2010.

³³⁰ *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.

³³¹ Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2011.

³³² JUDr. Pavel Varvařovský, ve funkci veřejného ochránce práv od 13. 9. 2010 do 20. 12. 2013.

³³³ Avšak například již PŘIDAL předpokládá sporadické využití tohoto „mimořádného prostředku nápravy“ viz PŘIDAL, Miroslav. Veřejný ochránce..., s. 73.

doposud pouze jedna jediná právní žaloba dle § 66 odst. 3 s. ř. s., přičemž nejdříve bylo rozhodnuto pouze o její části, a to dokonce původně v rozporu s procesními pravidly zakotvenými v s. ř. s., což bylo následně napraveno v rámci řízení o kasační stížnosti před NSS.³³⁴

Jiná správní žaloba ve veřejném zájmu dle § 66 odst. 3 s. ř. s. zatím podána nebyla.

Jako důvod tak nízkého počtu podaných správních žalob ve veřejném zájmu dle § 66 odst. 3 s. ř. s. se může jevit ztíženější postavení veřejného ochránce práv ve vztahu k povinnosti prokazovat závažný veřejný zájem k jejímu podání, na rozdíl od nejvyššího státního zástupce, kde se závažný veřejný zájem presumuje a správní soud jej nepřezkoumává.³³⁵

Od doby zakotvení aktivní žalobní legitimace ve vztahu k veřejnému ochránci práv dle § 66 odst. 3 s. ř. s. doposud vykonávaly funkci ombudsmana pouze dvě osoby, a to již zmiňovaný Pavel Varvařovský a dále Anna Šabatová³³⁶.

Sám Varvařovský v minulosti uvedl jako důvod podání zatím jen jediné správní žaloby k ochraně veřejného zájmu dle § 66 odst. 3 s. ř. s. tu skutečnost, že se vždy snažil najít cestu mimosoudního řešení, a to zejména vzhledem k obecné délce trvání soudního řízení ve vztahu k následné efektivnosti správní žaloby ve veřejném zájmu. Proto vždy volil spíše cestu v oblasti legislativního procesu – tedy zejména zrušení konkrétních ustanovení zákona, případně zákona celého.³³⁷

Anna Šabatová za dobu svého funkčního období doposud žádnou správní žalobu dle § 66 odst. 3 s. ř. s. nepodala, nicméně řízení o oné jediné správní žalobě dle § 66 odst. 3 s. ř. s. podané Pavlem Varvařovským v době jejího nástupu do funkce ukončeno nebylo.

Pokud se jedná o onen jediný případ podané správní žaloby veřejným ochráncem práv, tato směřovala proti několika pravomocným správním rozhodnutím Městského úřadu Duchcov o povolení výstavby fotovoltaické elektrárny na území obce Moldava a její následné kolaudaci. Jako závažný veřejný zájem vedoucí k podání správní žaloby označil ombudsman zájem na ochraně životního prostředí – „*možný a pravděpodobný zásah do krajinného rázu, dopad na příznivý stav Ptáčí oblasti Východní Krušné Hory, neudělení výjimky z ochranných*

³³⁴ Rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2013, čj. 9 As 122/2013 – 22.

³³⁵ Rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006 – 70 a dále rovněž usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2015, čj. 2 As 103/2015 – 128.

³³⁶ Mgr. Anna Šabatová, Ph.D. ve funkci veřejného ochránce práv od 18. 2. 2014 doposud.

³³⁷ Blíže k vyjádření Pavla Varvařovského viz: ČESKÁ TELEVIZE. *Otázky Václava Moravce 2. Část* [online]. Ceskatelevize.cz, 5. ledna 2014 [cit. 7. května 2014]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/porady/1126672097-otazky-vaclava-moravce-2-cast/214411030510105/video/>>.

podmínek zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů“³³⁸ – a zájem na dodržování právních předpisů ze strany správních orgánů při vydávání rozhodnutí – „stavba byla povolena a realizována ve volné krajině v nezastavěném území, a tedy v rozporu s jedním ze základních cílů stavebně-právní regulace, jímž je ochrana nezastavěného území.“³³⁹

S ohledem na vývoj judikatury ve věcech stavebních v návaznosti na možnost přezkumu určitých úkonů správních orgánů ve správním soudnictví (září 2012),³⁴⁰ byla veřejným ochráncem práv vzata část jeho správní žaloby v průběhu řízení zpět (říjen 2012). Krajský soud v Ústí nad Labem, kterému daná věc napadla, v září 2013 část správní žaloby usnesením vyloučil k samostatnému řízení (dle typů správních rozhodnutí) a žádným způsobem nezohlednil částečné zpětvzetí správní žaloby, které mělo vyvrcholit ze strany Krajského soudu v zastavení části řízení dle § 47 písm. a) s. ř. s. Krajský soud však správní žalobu zcela nelogicky odmítl usnesením, a to pro nepřijatelnost. Proti tomuto usnesení veřejný ochránce práv podal k NSS kasační stížnost.³⁴¹

Krajský soud v Ústí nad Labem posléze rozhodl co do zbytku žaloby, a to tak, že napadané rozhodnutí Městského úřadu Duchcov pro jeho nezákonnost a vady řízení zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení,³⁴² nicméně žalovaný tento rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem napadl kasační stížností. NSS na základě této kasační stížnosti rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 10. 2014, čj. 15 A 108/2003 – 138 zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.³⁴³ I v dalším rozsudku vyhověl Krajský soud v Ústí nad Labem správní žalobě ombudsmana a opětovně zrušil rozhodnutí Městského úřadu Duchcov, přičemž konstatoval, že veřejný ochránce práv prokázal závažný veřejný zájem na podání správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s.³⁴⁴³⁴⁵

³³⁸ Viz Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv 2012, s. 34.

³³⁹ Viz tamtéž.

³⁴⁰ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010 – 76, kterým došel rozšířený senát NSS k názoru, že jinými úkony dle části čtvrté s. ř. jsou souhlasy vydávané dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a to zejména souhlasy dle § 96, § 106, § 122 a § 127, které stavební úřady výslovně nebo mlčky činí k ohlášení či oznámení. Dle tohoto usnesení rozšířeného senátu NSS nejsou tyto souhlasy rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., přičemž jako obranu proti nim lze ve správním soudnictví využít žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 s. ř. s.

³⁴¹ Tento soud se ztotožnil s argumentací veřejného ochránce práv co do nelogičnosti procesního postupu Krajského soudu v Ústí nad Labem a rozsudkem ze dne 21. 11. 2013, čj. 9 As 122/2013 – 22 zrušil jeho usnesení o odmítnutí správní žaloby ve veřejném zájmu pro její nepřijatelnost a řízení zastavil.

³⁴² Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 10. 2014, čj. 15A 108/2013-138.

³⁴³ Rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2015, čj. 9 As 294/2014 – 114.

³⁴⁴ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 12. 2015, čj. 15 A 108/2013 – 277.

³⁴⁵ Tento případ je blíže rozveden v podkapitole 4. 5. 4 této práce. Významně se totiž dotýká samotné problematiky formulování a naplňování obsahu neurčitěho právního pojmu „závažný veřejný zájem“ z pohledu veřejného ochránce práv v souvislosti s § 66 odst. 3 s. ř. s.

Historicky první žalobě veřejného ochránce práv dle § 66 odst. 3 s. ř. s. bylo tedy vyhověno. Ke dni odevzdání této práce nedošlo ze strany ombudsmana k podání další správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s., nicméně případů, kdy ombudsman zvažoval podání této žaloby, bylo více.

Na začátku roku 2012 upozorňoval spolek Brnění ombudsmana ve svém podnětu³⁴⁶ na nezákonnost v oblasti povolování provozování tzv. videoloterijních terminálů a žádal podání správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. Problematikou, na kterou poukazyval tento spolek, se však již ombudsman zabýval při své činnosti ještě před podáním jejich podnětu.

Na základě svých šetření dospěl k závěru o nezákonnosti povolování sázkových her provozovaných prostřednictvím tzv. „jiných technických herních zařízení“ (videoloterijních terminálů), a tudíž ve svém závěrečném stanovisku³⁴⁷ navrhl Ministerstvu financí opatření k nápravě – změna, případně zrušení povolení v souladu s požadavkem jejich zákonnosti. K nápravě však nedošlo, neboť Ministerstvo financí pochybení neuznalo, avšak na základě osobního setkání ombudsmana s ministrem financí dne 17. 2. 2012 nabyt veřejný ochránce práv dojmu, že Ministerstvo financí je připraveno vytykanou nezákonnost napravit, což se nakonec nestalo.

Následně tedy ombudsman vyrozuměl vládu ČR, která vydala usnesení,³⁴⁸ kterým bylo uloženo ministru financí zahájení správních řízení a zjednání nápravy, nicméně o dva měsíce později vydala vláda nové usnesení,³⁴⁹ kterým neakceptovala doporučení ombudsmana. Postup veřejného ochránce práv dle ustanovení § 19 a § 20 z. v. o. p. byl v konečném výsledku neúspěšný a ombudsman mohl volit cestu správní žaloby ve veřejném zájmu. V případě jeho úspěchu by totiž bylo nutné ze strany

³⁴⁶ *Podnět k podání žaloby ve veřejném zájmu*. [online]. osbrneni.cz, 14. února 2012 [cit. 22. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.osbrneni.cz/wp-content/uploads/2012/02/podnet-VOP-k-podani-zaloby-ve-verejnem-zajmu-final.pdf>>.

³⁴⁷ *Závěrečné stanovisko – návrh opatření k nápravě. Šetření postupu a rozhodování Ministerstva financí při povolování sázkových her provozovaných pomocí technických herních zařízení*. [online]. ochrance.cz, 4. listopadu 2011 [cit. 22. ledna 2016]. Dostupné na <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Ostatni-organy/2601-10-BK-ZSO.pdf>.

³⁴⁸ Usnesení vlády ČR ze dne 14. 3. 2012, č. 156 k vyrozumění Veřejného ochránce práv vládě ČR k ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve věci postupu a rozhodování Ministerstva financí při povolování sázkových her provozovaných prostřednictvím tzv. „jiných technických herních zařízení“ (obdobných klasickým výherním hracím přístrojům)

³⁴⁹ Usnesení vlády ČR ze dne 16. 5. 2012, č. 347 o změně usnesení vlády ze dne 14. 3. 2012 č. 156, k Vyrozumění Veřejného ochránce práv vládě ČR podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve věci postupu a rozhodování Ministerstva financí při povolování sázkových her provozovaných prostřednictvím tzv. „jiných technických herních zařízení“ (obdobných klasickým výherním hracím přístrojům)

Ministerstva financí takto vzniklou judikaturu následně ve své rozhodovací praxi v této oblasti zohlednit a uplatňovat.

K podání správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. však nedošlo, nicméně na závěr je vhodné zmínit, že ve výše zmíněném podnětu spolku Brnění se uvádí, že ona nezákonná povolení, která by byla správní žalobou napadána, byla vydána v květnu 2009, tudíž v květnu 2012 vypršela i lhůta pro možné podání žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. v návaznosti na § 72 odst. 2 s. ř. s.

Dalším případem, kdy veřejný ochránce práv zvažoval podání správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s., avšak vzhledem ke zjednání nápravy k tomu nakonec nedošlo, byl případ týkající se systému docházky nezaměstnaných, tzv. DONEZ. Jednalo se o systém, jehož účelem byla prevence nelegálního zaměstnávání, a který vedly úřady práce, přičemž tuto pravomoc měly orgány inspekce práce a nikoli úřady práce, tudíž ze strany úřadů práce se jednalo o překročení jejich zákonných pravomocí.

Kromě tohoto faktu si nezaměstnaní hlavně stěžovali na vysoké náklady s dojížděním na kontaktní místa, kde se museli uchazeči o zaměstnání i několikrát týdně hlásit. Veřejný ochránce práv konstatoval, že koncepce povinného ohlašování se na poště ze strany nezaměstnaných je v rozporu s jejich lidskou důstojností a sám ve svém tiskovém prohlášení³⁵⁰ konstatoval, že věří, že Ministerstvo práce a sociálních věcí přehodnotí svůj postoj k systému DONEZ a on nebude nucen využít svého práva dle § 66 odst. 3 s. ř. s.

V druhé polovině roku 2013 došlo k ukončení systému DONEZ, tudíž podání správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. nebylo nutné, čímž došlo jednak k vyslyšení ombudsmanovy prosby a dále potvrzení jeho postoje, že správní žaloba dle § 66 odst. 3 s. ř. s. představuje oprávnění mimořádného charakteru.

Posledním případem, kdy veřejný ochránce práv mohl zvažovat podání správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s., byl případ prodloužení akreditace plzeňské Právnické fakultě Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy do roku 2016, a to i přes neudělení souhlasného stanoviska Akreditační komise, jeho rozhodnutím ze dne 9. 3. 2012, čj. MSMT – 9572/2012-37.

Tehdejší ombudsman Varvařovský se vyjádřil v tom smyslu, že správní žalobu dle § 66 odst. 3 s. ř. s. v daném případě podávat nebude, neboť už samotné prokázání závažného veřejného zájmu na jejím podání by bylo z jeho hlediska obtížné, neboť udělení

³⁵⁰ *Ministryně práce a sociálních věcí přislíbila zabývat se systémem DONEZ.* [online]. ochrance.cz, 12. prosince 2012 [cit. 1. června 2016]. Dostupné na < <http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2012/ministryne-prace-a-socialnich-veci-prislibila-zabyvat-se-systemem-donez/>> .

výše uvedené akreditace Ministerstvem i přes neexistenci souhlasného stanovisko Akreditační komise považuje za střet dvou názorů na výklad zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách),³⁵¹ přičemž je přesvědčen, že správní žaloba dle § 66 odst. 3 s. ř. s. nemá sloužit jako nástroj ochrany v rámci „výkladových sporů“.³⁵²

Nutno podotknout že v tomto případě podala Akreditační komise podnět nejvyššímu státnímu zástupci k podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s., nicméně správní žaloba z jeho strany podána nebyla, neboť v rámci zkráceného přezkumného řízení došlo ke zrušení předmětného rozhodnutí pro jeho nezákonnost ve správním řízení.³⁵³

4. 3. 3 Dílčí závěr

Veřejný ochránce práv má v právním řádu ČR své místo již od roku 2000. Jeho vztah k ochraně veřejného zájmu v rámci řízení o správní žalobě prošel různými fázemi, různými stupni kooperace ve vztahu k nejvyššímu státnímu zástupci, přičemž toto vše vygradovalo v zakotvení jeho samostatné aktivní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu dle § 66 odst. 3 s. ř. s.

Konkrétně od 1. 1. 2003, kdy nabyl účinnosti s. ř. s., do 31. 12. 2005 mohl ombudsman podávat nejvyššímu státnímu zástupci neformální podněty k podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s., přičemž nejvyšší státní zástupce nebyl povinen ombudsmana o svých krocích v rámci jím podaného neformálního podnětu žádným způsobem informovat.

Veřejný ochránce práv takto podal podnět celkem v pěti případech,³⁵⁴ přičemž pouze ve dvou z nich³⁵⁵ došlo k podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s., nicméně je nutné podotknout, že v těchto dvou případech se ombudsman z důvodů minulých neúspěchů neomezil pouze na podnět k nejvyšší státní zástupkyni, ale inicioval i další aktivitu, a to jednak ve vztahu k Ministerstvu financí, ale i k NSS.

³⁵¹ První názor se týkal nezákonnosti postupu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy přes existenci nezákonného stanoviska Akreditační komise. Druhý názor se obecně týkal důvodnosti existence souhlasných stanovisek Akreditační komise, když v konečném důsledku o udělení akreditace rozhoduje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

³⁵² *Ombudsman prý nepodá žalobu kvůli plzeňským právům*. [online]. ceskatelevize.cz, 22. března 2012 [cit. 2. června 2016]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1183163-ombudsman-pry-nepoda-zalobu-kvuli-plzenskym-pravam>> .

³⁵³ Vyrozumění o vyřízení podání Nejvyšším státním zastupitelstvím ze dne 29. 6. 2012, čj. 1 NZC 507/2012 – 58.

³⁵⁴ Případ Golfového hřiště v Hluboké nad Vltavou, případ Vodního díla Nové Mlýny na řece Dyji, případ týkající se postupu cizinecké policie ČR k institutu předběžné otázky posouzení trestní zachovalosti cizince žádajícího o trvalý pobyt a dva případy týkající se nesprávného postoje správců daně k uplatňování zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí.

³⁵⁵ Případy týkající se nesprávného postoje správců daně k uplatňování zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí.

V období od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2011 pak sice ombudsman nedisponoval samostatnou žalobní legitimací pro podání správní žaloby ve veřejném zájmu, nicméně kooperace mezi ním a nejvyšším státním zástupcem se více zformalizovala, když nejvyššímu státnímu zástupci byla zákonem stanovena vyrozumívací povinnost ve vztahu k podanému návrhu ombudsmana k podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s., pokud tomuto nebylo ze strany nejvyššího žalobce vyhověno. Nutno podotknout, že o takto formalizovanou kooperaci usiloval veřejný ochránce práv již od roku 2001. Domnívám se, že se jednalo o krok správným směrem, ačkoli v konečném důsledku tato zákonem stanovená kooperace se v praxi moc efektivně neosvědčila.

Za daného právního stavu podal veřejných ochránce práv nejvyššímu státnímu zástupci návrh celkem ve čtyřech případech,³⁵⁶ přičemž úspěšný byl pouze jednou.³⁵⁷ Neúspěch v oněch třech případech ombudsmana mrzel o to více, že ve vyrozumění o nepodání jím navrhované správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. postrádal řádné vypořádání se s argumentací neshledání závažného veřejného zájmu na podání těchto žalob ze strany nejvyššího státního zástupce. Tato situace vedla ke zklamání ombudsmana z přístupu nejvyššího státního zástupce, ačkoli dle něj tato forma spolupráce nebyla legislativně nastavena nikterak špatně. Ke kýženému výsledku ale nevedla.

Vzhledem k výše uvedenému neuspokojivému stavu začal veřejný ochránce práv usilovat o samostatnou aktivní žalobní legitimaci v případě žaloby ve veřejném zájmu. Po několika letech jeho snažení se tak stalo, ačkoli původní vládní návrh novely s. ř. s. s tímto jeho postavením vůbec nepočítal. V rámci poslaneckého projednávání novely s. ř. s. vystoupil veřejný ochránce práv s námětem samostatné aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu, což bylo následně v rámci legislativního procesu zohledněno.

Domnívám se, že zakotvení samostatné aktivní žalobní legitimace ve vztahu k veřejnému ochránci práv byl krok správným směrem, neboť za právního stavu *de lege lata* již není závislý na jiném subjektu, zda vyhodnotí jistý případ stejně jako on sám (přistoupí na podání správní žaloby ve veřejném zájmu), když teprve poté bude posuzován moci soudní. Tato nejistota a čekání ze strany ombudsmana byla zákonným zakotvením oprávnění dle § 66 odst. 3 s. ř. s. odstraněna.

Nad to již z výše uvedených definic ombudsmana vyplývá, že se jedná o instituci více či méně nezávislou. V případě žalobců uvedených v § 66 s. ř. s. se mi jeví, po subjektech

³⁵⁶ Příklad povolování nakládání s odpady, případ tzv. přeložek elektrického vedení, případ výkladového sporu pojmu „obytná místnost v zařízeních určených k trvalému bydlení“ a případ nezákonného územního rozhodnutí o prodloužení trasy metra „A“ v Praze.

³⁵⁷ Příklad povolování nakládání s odpady.

uvedených v § 66 odst. 4 s. ř. s., jako nejvíce nezávislý potenciální žalobce z celého výčtu tohoto zákonného ustanovení. Pokud tedy existuje žalobní legitimace k ochraně zájmu veřejného, tedy určitého kolektivního zájmu, domnívám se, že právě i ona míra nezávislosti může sehrávat důležitou roli.

Od 1. 1. 2012 tak disponuje veřejný ochránce práv samostatnou žalobní legitimací dle § 66 odst. 3 s. ř. s., což považuji za jeho zatímní vrcholné oprávnění ve vztahu k ochraně veřejného zájmu v soudním řízení správním.

Od té doby zvažoval v několika případech³⁵⁸ podání dané žaloby, nicméně do dnešního dne se rozhodl k tomuto kroku pouze v jednom případě,³⁵⁹ čímž došlo k **vyvrácení hypotézy č. XIII.**³⁶⁰

V případě tzv. DONEZ systému správní žalobu dle § 66 odst. 3 nepodal z důvodu zrušení tohoto systému Ministerstvem práce a sociálních věcí. V případě povolování provozování tzv. videoloterijních terminálů upustil od podání správní žaloby z důvodu nabytí dojmu, že Ministerstvo financí je po jejich vzájemné schůzce připraveno jemu vytýkanou nezákonnost napravit. Nakonec byla tato povinnost uložena Ministerstvu i vládním usnesením, nicméně toto bylo změněno dalším vládním usnesením, a to v neprospěch ombudsmana. K této změně došlo však v době, kdy ombudsmanovi uplynula tříletá lhůta pro podání správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s.

V případě udělení akreditace plzeňské Právnické fakultě Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy přes neexistenci souhlasného stanoviska Akreditační komise se vyjádřil ombudsman v tom smyslu, že se jedná o výkladový spor týkající se vysokoškolského zákona, přičemž on nechce využívat žalobu dle § 66 odst. 3 s. ř. s. jako nástroj k odstranění nejasností při výkladu právního předpisu.

Praxe ombudsmana co do počtu podávání správních žalob dle § 66 odst. 3 s. ř. s. je neměnná, ačkoli osoba veřejného ochránce práv se od přiznání této samostatné aktivní žalobní legitimace změnila. K minimálnímu využívání daného institutu se vyjádřil ombudsman Varvařovský v tom smyslu, že se vždy snažil volit nápravu spíše cestou mimosoudní, a to zejména s ohledem na délku soudního řízení v souvislosti s následnou efektivností správní žaloby ve veřejném zájmu. Z toho důvodu volil spíše cestu v oblasti

³⁵⁸ Případ tzv. systému DONEZ, případ povolování provozování tzv. videoloterijních terminálů a v případě prodloužení akreditace plzeňské Právnické fakultě Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy přes neexistenci souhlasného stanoviska Akreditační komise.

³⁵⁹ Případ nezákonných rozhodnutí Městského úřadu v Duchcově o povolení výstavby fotovoltaické elektrárny na území obce Moldava a její následné kolaudaci.

³⁶⁰ Hypotéza č. XIII.: **Zakotvení aktivní žalobní legitimace ombudsmana dle § 66 odst. 3 s. ř. s. bylo výsledkem jeho dlouholeté iniciativy, a tak je jím tato správní žaloba v praxi velmi často využívána.**

legislativního procesu, tedy skrze rušení konkrétních ustanovení zákona, případně zákona celého, což se minimálně v případě tzv. DONEZ systému již prokázalo jako vhodné řešení. Obdobnou strategii volí rovněž i nynější veřejná ochránkyně práv Šabatová.

Ačkoli prozatím došlo k podání správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. pouze v jednom případě, může se jevit zákonné zakotvení tohoto oprávnění pro veřejného ochránce práv na první pohled jako nadbytečné. Po minulých zkušenostech v souvislosti s méně či více formální mírou spolupráce s nejvyšším státním zástupcem se však i přesto domnívám, že vzhledem k těmto skutečnostem má aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 3 s. ř. s. i přesto v českém právním řádu své místo a z četnosti jejího využití dospívám k názoru jejího nezneužívání ze strany veřejného ochránce práv.

Rovněž se ztotožňuji s postojem ombudsmana řešit tyto situace primárně cestou např. legislativního procesu, případně jiným mimosoudním způsobem, kdy správní žaloba dle § 66 odst. 3 s. ř. s. představuje posléze spíše prostředek ultima ratio.

4. 4 Žalobní legitimace podle zvláštního právního předpisu

Posledním aktivně legitimovaným subjektem k ochraně veřejného zájmu je dle § 66 odst. 4 s. ř. s. „*ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.*“³⁶¹

Toto zákonné ustanovení samo o sobě ještě aktivní žalobní legitimaci ve veřejném zájmu nezakládá, jedná se tedy, stejně jako v případě aktivně legitimovaného subjektu dle § 66 odst. 1 s. ř. s., opět o ustanovení blanketní. Zákonodárce předpokládá k naplnění § 66 odst. 4 s. ř. s. ještě existenci zvláštního zákona nebo mezinárodní smlouvy, která je součástí právního řádu. Oba právní předpisy musí nad to výslovně tuto možnost – podání správní žaloby – stanovit. Dané ustanovení bylo do 10. 12. 2009 rovněž ustanovením obsolentním, stejně jako je tomu v případě aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 1 s. ř. s., nicméně po tomto datu již tomu tak není.

Otázka aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 4 s. ř. s. se konkrétně uplatňuje v souvislosti se zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)³⁶² a v této souvislosti se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní

³⁶¹ § 66 odst. 4 s. ř. s.

³⁶² Dále jen „EIA.“

prostředí,³⁶³³⁶⁴ a dále v souvislosti s Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí – tzv. Aarhuská úmluva.³⁶⁵

4. 4. 1 Období od 1. 1. 2003 do 10. 12. 2009

Zavedení aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 4 s. ř. s. od 1. 1. 2003 bylo ve správním soudnictví jistým novem. Od účinnosti s. ř. s. do 10. 12. 2009 ke svěření tohoto druhu aktivní žalobní legitimace nedošlo, tedy do daného data se jednalo o ustanovení obsolentní.

V této době sice již byla ratifikována Aarhuská úmluva, součástí právního řádu ČR byla i Směrnice 85/337/EHS, zákon o EIA byl rovněž účinný, nicméně daný zákon neobsahoval ustanovení o možnosti soudního přezkumu správního rozhodnutí, které bylo vydáno v řízení navazujícím na řízení dle zákona o EIA, ve správním soudnictví, a to ani právě například prostřednictvím zvláštní žalobní legitimace ve veřejném zájmu.

V tuvedeném období vydal NSS významné rozhodnutí, a to rozsudek ze dne 19. 6. 2007, čj. 5 As 19/2006 – 59. V něm se vyjádřil tak, že nevládní neziskové organizace podporující ochranu životního prostředí (environmentální organizace, spolky či občanská sdružení) mají dle něj přístup ke správním soudům, a to dle § 65 odst. 2 s. ř. s. – jednak za splnění podmínek stanovených v s. ř. s. (zejména vyčerpání řádných opravných prostředků dle § 68 písm. a) s. ř. s.) a dále za splnění podmínek stanovených § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (zejména oznámení své účasti ve správním řízení).

Pokud nedochází dle NSS ke splnění obou podmínek kumulativně, nemohou se tyto nevládní neziskové organizace domáhat dle uváděného rozsudku NSS přezkumu rozhodnutí správních orgánů na základě § 65 odst. 2 s. ř. s., ale ani na základě § 66 odst. 4 s. ř. s. (v tehdejší znění s. ř. s. se jednalo o § 66 odst. 3 s. ř. s.) ve spojení s čl. 9 odst. 2³⁶⁶ nebo 3³⁶⁷ Aarhuské úmluvy³⁶⁸ nebo ve spojení s čl. 10a³⁶⁹ Směrnice

³⁶³ Dále jen „Směrnice 2011/92/EU.“

³⁶⁴ Tato směrnice nahradila původní Směrnici Rady 85/337/EHS ze dne 27. 6. 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „Směrnice 85/337/EHS“), proto je v textu práce několikrát uvedena tato směrnice, neboť v období do 16. 2. 2012 (účinnost směrnice z roku 2011) byla účinná právě tato směrnice.

³⁶⁵ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 25. 6. 1998, vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s., dále jen „Aarhuská úmluva.“

³⁶⁶ Čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy: „Strany v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti (a) mající dostatečný důvod, nebo (b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku, mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost

85/337/EHS. Tato ustanovení dle NSS totiž předpokládají splnění podmínek stanovených národními právními předpisy.

Nicméně dne 27. 6. 2007 vydala Komise Evropské Unie na základě čl. 226 SES³⁷⁰ stanovisko pod čj. 2006/2271, (2007) 2927, ve kterém vytkla ČR tu skutečnost, že nedostatečně implementovala čl. 10a Směrnice 85/337/EHS.

Stanovisko uvádělo, že právní úprava ČR obsahuje několik dílčích prvků, které sice samy o sobě nejsou v rozporu s požadavky dané směrnicí, nicméně v jejich kombinaci dochází k situacím, které již v rozporu s požadavky směrnice jsou. Jedním z těchto dílčích prvků je právě fakt, že ne všechny osoby z řad dotčené veřejnosti mají právo účastnit se správního řízení týkajících se žádosti o povolení záměru.³⁷¹

jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6, a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9 i dalších relevantních ustanovení této úmluvy. O tom, co představuje dostatečný důvod a porušování práva, bude rozhodnuto v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy. K tomuto účelu je důvod jakékoli nestátní neziskové organizace splňující požadavky článku 2 odstavce 5 pokládán za dostatečný pro účely pododstavce (a). U těchto organizací se bude pro účely pododstavce (b) výše předpokládat, že mají práva, která mohou být porušována. Ustanovení tohoto odstavce 2 nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby byly vyčerpány postupy správního přezkoumávání před předáním věci k soudnímu přezkoumání tam, kde to vnitrostátní právo vyžaduje.“

³⁶⁷ Čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy: „Navíc – aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 – strany zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námítky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.“ Nepřímý účinek tohoto ustanovení judikoval SD EU ve svém rozsudku ze dne 8. 3. 2011, sp. zn. C-240/09 *VLK v. Ministerstvo životního prostredia Slovenskej republiky*.

³⁶⁸ Nepřímý účinek Aarhuské úmluvy jako takové judikoval NSS ve svém rozsudku ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008 – 34 a rovněž i ÚS ve svém usnesení ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 2660/08.

³⁶⁹ Čl. 10a Směrnice 85/337/EHS: „Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří: a) mají dostatečný zájem, nebo v opačném případě b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku, měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinností podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici. Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny. To, co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí členské státy v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně. K tomuto účelu je zájem jakékoli nevládní organizace, která splňuje požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2, pokládán pro účely písmena a) tohoto článku za dostatečný. Pro účely písmena b) tohoto článku se předpokládá, že tyto organizace mají práva, která mohou být porušována. Ustanovení tohoto článku nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby tam, kde to vyžaduje vnitrostátní právní řád, byly před předáním věci k soudnímu přezkoumání vyčerpány postupy správního přezkoumávání. Každé takové řízení musí být spravedlivé, nestranné a včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné. K dalšímu zlepšení účinnosti ustanovení tohoto článku členské státy zajistí, aby byly veřejnosti poskytnuty praktické informace o přístupu k postupům správního a soudního přezkoumání.“

³⁷⁰ Smlouva o založení evropského společenství.

³⁷¹ Dalšími vytýkanými prvky byly: samostatná soudní nepřezkoumatelnost stanoviska k posouzení vlivu na životní prostředí dle § 10 EIA, tedy možnost soudního přezkumu až v rámci správně-soudního přezkoumávání rozhodnutí týkajícího se žádosti o povolení záměru či oddělenost procesu posuzování vlivů na životní prostředí a správního řízení týkajícího se povolení konkrétního záměru.

Komise Evropské unie v tomto odůvodněném stanovisku vyzvala ČR, aby přijala požadovaná opatření, a tím, aby bylo dosaženo souladu s odůvodněným stanoviskem ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení, což se však nestalo a v důsledku toho pak Komise podala k Soudnímu dvoru Evropské unie³⁷² žalobu proti ČR.

Rozsudkem SD EU ze dne 10. 6. 2010, sp. zn. C-378/09 *Commission v Czech Republic* bylo judikováno, že ze strany ČR došlo k porušení čl. 10a odst. 1 – 3 Směrnice 85/337/EHS, a tím ČR nesplnila povinnost, která jí z dané směrnice vyplývala.³⁷³

V uváděném období řešil rovněž SD EU ve svém rozsudku ze dne 15. 10. 2009, sp. zn. C-263/08 *Djurgården-Liila Värtans Miljöskyddsörening proti Stockholms kommun genom dess marknämnd* případ týkající se předběžné otázky položené švédským Nejvyšším soudem. Tento soud se obrátil na SD EU s dotazem, zda Směrnice 85/337/EHS ve znění směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/35/ES³⁷⁴ umožňuje v jednotlivých národních právních řádech přístup k soudům pouze nevládním organizacím z oblasti životního prostředí za kumulativního splnění počtu minimálně 2000 členů takovéto nevládní organizace, a zda je možné omezit přístup k soudu na základě té skutečnosti, že konkrétní osoba měla možnost se vyjádřit ve správním řízení.

Soudní dvůr Evropské unie se ve výše citovaném rozsudku vyjádřil za prvé v tom směru, že limitace nevládní (environmentální) organizace počtem členů je nepřijatelná, a za druhé tak, že přístup konkrétní osoby k soudu nemůže být vázána na podmínku účasti v předchozím správním řízení. V zájmu zajištění širokého přístupu ke spravedlnosti a co nejefektivnější aplikace této směrnice není rozhodné, zda se environmentální organizace účastnila správního řízení či nikoli.

V návaznosti na tento rozsudek SD EU se posléze judikatura NSS přiklonila k názoru přímého účinku čl. 10a Směrnice 85/337/EHS.³⁷⁵ Nejvyšší správní soud

³⁷² Dále jen „SD EU.“

³⁷³ Nutno zmínit, že ačkoli se jednalo o rozhodnutí SD EU vydané až po datu 11. 12. 2009, kdy již na základě § 23 odst. 10 EIA došlo k (částečné) implementaci čl. 10a Směrnice 85/337/EHS, SD EU posuzuje existenci nesplněné povinnosti ve vztahu ke stavu, ve kterém se nacházel konkrétní členský stát v době, kdy došlo k uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku. Změny, ke kterým došlo až po uplynutí této lhůty, nemůže SD EU brát v úvahu. K této problematice obdobně viz i rozsudek SD EU ze dne 27. 10. 2005, sp. zn. C-23/05 *Commission des Communautés européennes contre Grand-Duché de Luxembourg* či rozsudek SD EU ze dne 4. 12. 2008, sp. zn. C-247/07 *Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*.

³⁷⁴ Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnice Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístupu k právní ochraně.

³⁷⁵ K přímému účinku směrnic viz rozsudek Soudního dvora Evropských společenství ze dne 4. 12. 1974, sp. zn. 41/74 Van Duyn.

ve svých rozhodnutích³⁷⁶ judikoval obdobně jako SD EU, tedy tak, že daný článek umožňuje jednotlivým státům, aby si stanovily podmínky, které musí být nevládními environmentálními organizacemi pro přístup k soudu splněny, avšak tyto limity musí být stanoveny tak, aby byl zajištěn široký přístup k soudní ochraně, a tím tedy i došlo k efektivnímu naplnění této směrnice. Nevládní environmentální organizace musí mít možnost dle NSS aktivní žalobní legitimace a přístupu k soudní ochraně, nesmí tedy dojít v konečném důsledku k tomu, že vnitrostátní právo a jeho pravidla zbaví plné účinnosti jednotlivých unijních ustanovení.

Na samý závěr podkapitoly je však nutné podotknout, že již v roce 2006 zde existovala judikatura NSS,³⁷⁷ která konstatovala imperativ souladného výkladu vnitrostátního práva ČR s jejími mezinárodními závazky vyplývajícími z Úmluvy, a to na základě čl. 1 odst. 2 Ústavy.³⁷⁸ Dle téhož rozsudku NSS platí pro Aarhuskou úmluvu vzhledem k její ratifikaci Evropským společenstvím jako celkem,³⁷⁹ jehož součástí je i ČR, podle NSS obdobný závěr – tedy pokud Aarhuská úmluva, jako pramen práva Evropského společenství,³⁸⁰ obsahuje ustanovení, která nejsou přímo účinná, je povinností členských států Evropského společenství svou vnitrostátní právní úpravu vykládat tak, aby byla v souladu s mezinárodně právním závazkem Evropského společenství.³⁸¹

Obdobně se k výkladu „jednoduchého“ práva poskytujícího účinnou právní ochranu subjektivním právům jednotlivce vyplývajícím z mezinárodněprávních závazků ČR vyjádřil ve své judikatuře i Ústavní soud.³⁸²

³⁷⁶ Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010 – 43 či rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2011, čj. 7 As 26/2011 – 175.

³⁷⁷ Rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006 – 74; případ se sice týkal soudně-správního přezkumu územního plánu, a to v souvislosti s aktivní žalobní legitimací nevládních neziskových organizací, nicméně přinesl řadu zásadních konstatování platných, dle mého názoru i pro další oblasti než jen pro oblast správně-soudního přezkumu v oblasti opatření obecné povahy, konkrétně územního plánu.

³⁷⁸ Čl. 1 odst. 2 Ústavy: „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“

³⁷⁹ Rozhodnutí Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005.

³⁸⁰ Její ratifikací ze strany Evropského společenství se stala tzv. smíšenou smlouvou – blíže viz MALENOVSKÝ, Jiří. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy*. 2006, č. 21, s. 781 – 782; HILLION, Christophe, KOUTRAKOS, Panos. *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*. Oxford: Hart Publishing, 2010, s. 12; CREMONA, Marise, DE WITTE, Bruno. *EU Foreign relations law: constitutional fundamentals*. Oxford: Hart Publishing, 2008, s. 146 – 152; rozsudek SD EU ze dne 30. 9. 1987, sp. zn. C-12/86 *Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd*; rozsudek SD EU ze dne 19. 3. 2002, sp. zn. C-13/00 *Commission v Ireland*, rozsudek SD EU ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. C-459/03 *Commission v Ireland*.

³⁸¹ K tomuto zejména judikatura SD EU – např. rozsudek SD EU ze dne 16. 6. 1998, sp. zn. C-53/96 *Hermès International (société en commandite par actions) v FHT Marketing Choice BV*, rozsudek ze dne 14. 12. 2000 ve spojených věcech sp. zn. C-300/98 a C-392/98 *Parfums Christian Dior SA v TUK Consultancy BV and Assco Gerüste GmbH and Rob van Dijk v Wilhelm Layher GmbH & Co. KG a Layher BV*.

³⁸² Nález ÚS ze dne 26. 3. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 48/95 či nález ÚS ze dne 21. 1. 1999, sp. zn. III. ÚS 293/98.

Na základě výše uvedeného existoval v právní teorii názor,³⁸³ se kterým se ztotožňují i já, a to, že by environmentální organizace měly mít možnost díky Aarhuské úmluvě podávat správní žalobu ve veřejném zájmu dle § 66 odst. 4 s. ř. s., a to za účelem ochrany životního prostředí.

Nicméně v jednom ze svých následujících rozhodnutí³⁸⁴ NSS sice nezpochybil obecné pravidlo povinnosti souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodními požadavky a závazky, avšak judikoval tak, že je možné, aby v Aarhuské úmluvě byla obsažena ustanovení bez přímého účinku v českém právním řádu.³⁸⁵

4. 4. 2 Obdobní od 11. 12. 2009 do 30. 3. 2015

Právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí upravená v zákoně o EIA prošla v souvislosti se zákonem č. 436/2009 Sb., kterým se mění zákon o EIA,³⁸⁶ jistou novelizací, která se významně dotkla aktivní žalobní legitimace v tom smyslu, že § 23 EIA byl doplněn o odst. 10, který explicitně označil subjekty, které mohly podat správní žalobu ale rovněž i určil podmínky či limity této aktivní žalobní legitimace.³⁸⁷³⁸⁸

Aktivní žalobní legitimací v případě správní žaloby tak explicitně na základě § 23 odst. 10 EIA disponovaly tyto dvě skupiny subjektů:

- a) občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek
- b) obec dotčená záměrem.

³⁸³ FRANC, Pavel. Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů. In ČERNÝ, Pavel, DOHNAL, Vítězslav (eds.). *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí. Sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů*. Praha: ASPI, 2004, s. 193; MOTZKE, Radek, PODSKALSKÁ, Sandra. Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi. *Planeta*. 2007, č. 6, 2 – 48 s. BĚLOHRADOVÁ, Jitka. Aarhuská úmluva – aktuální otázky. In *COFOLA 2011: the Conference Proceedings*, 1. edition. Brno: Masaryk University, 2011, s. 988 – 994.

³⁸⁴ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007 – 44 či rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006 – 111, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2014, čj. 15 A 12/2012 – 228.

³⁸⁵ Již před tímto rozhodnutím obdobně judikoval např. Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 2. 3. 2007, čj. 10 Ca 208/2006 – 44. Blíže k nepřímému účinku Aarhuské úmluvy ve vztahu k nevládním neziskovým organizacím viz ČERNÝ, Pavel. Žaloby nevládních organizací ve věcech životního prostředí – jde o efektivní způsob jeho ochrany?. In HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?: sborník z mezinárodní konference*. 1. vyd. Praha: Zelený kruh, 2008, s. 8 – 14.

³⁸⁶ Účinnost tohoto zákona nastala 11. 12. 2009.

³⁸⁷ § 23 odst. 10 EIA od 11. 12. 2009 do 31. 3. 2015: „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 písemně vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů^{1d)}, postupem podle soudního řádu správního^{11a)}. Odkladný účinek žaloby je vyloučen.“

³⁸⁸ K této novelizaci viz SOBOTKA, Michal, HUMLÍČKOVÁ, Petra. Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*, 2010, č. 1, s. 94 – 98.

Dále zákonné ustanovení hovořilo o podmínce, za níž mohly dané subjekty takto svěřenou aktivní žalobní legitimaci využít – pokud podaly ve lhůtách stanovených EIA písemné vyjádření buďto k dokumentaci nebo posudku, přičemž důvodem podané žaloby smělo být porušení zákona o EIA. Žalobní žádání dle zákonné dikce pak směřovalo na zrušení navazujícího rozhodnutí, které bylo posléze vydáno v řízení podle zvláštních právních předpisů.³⁸⁹

Takto nastavená právní úprava měla odrážet „žalobní legitimaci originárně založenou přímo účinnými ustanoveními unijního práva,³⁹⁰ konkrétně se mělo jednat o implementaci směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, a to v souvislosti se Směrnicí 85/337/EHS.

Jednalo se však o implementaci neúplnou, neboť článek 10a Směrnice 85/337/EHS ve znění směrnice Rady 2003/35/ES poskytoval aktivní žalobní legitimaci nejen těm nevládním neziskovým organizacím, které v předchozích řízeních namítaly nezákonnost, ale rovněž ji poskytoval i těm nevládním neziskovým organizacím, které v předchozích řízeních nezákonnost nenamítaly, ale mají na věci vážný zájem. Podpora ochrany životního prostředí, či zájem na ochraně životního prostředí, jakoukoli nevládní organizací zřízenou za tímto účelem a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů je považována ve světle daného unijního ustanovení jako dostatečná.³⁹¹

Ačkoli se jednalo sice o implementaci neúplnou či nesprávnou, za což ČR následně sklidila kritiku ze strany Evropské komise, došlo prostřednictvím ní k naplnění ustanovení § 66 odst. 4 s. ř. s. (do 31. 12. 2011 se jednalo o § 66 odst. 3 s. ř. s.), který tak pozbyl své obsolentnosti. Za splnění podmínek uvedených v § 23 odst. 10 EIA mohly zde uvedené subjekty podat správní žalobu dle § 66 odst. 4 s. ř. s. Tento výklad souvislosti § 23 odst. 10 EIA a § 66 odst. 4 s. ř. s. potvrzuje jednak komentářová literatura,³⁹² ale i samotná judikatura správních soudů,³⁹³ přičemž tato hovoří o možnosti podání správní

³⁸⁹ Jedná se např. o zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci) nebo zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů (blíže viz rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2015, čj. 10 As 59/2015 – 42).

³⁹⁰ ŠURÁNEK, Petr. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád ...*, s. 527.

³⁹¹ Tamtéž.

³⁹² POTĚŠIL, Lukáš. In ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád ...*, s. 582; ŠURÁNEK, Petr. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád ...*, s. 527.

³⁹³ Např. rozsudek NSS ze dne 3. 3. 2011, čj. 1 As 7/2011 – 397, rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2011, čj. 7 As 26/2011 – 175, rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2014, čj. 4 As 157/2013 – 33, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2014, čj. 15 A 11/2012 – 281, rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2015, čj. 4 As 23/2015 – 70, rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2015, čj. 10 As 59/2015 – 42.

žaloby dle § 66 odst. 4 s. ř. s. i v souvislosti s přímým účinkem čl. 10a Směrnice Rady 85/337/EHS.³⁹⁴

Jak bylo naznačeno výše, Evropskou komisí byla opětovně neúplná a nesprávná implementace Směrnice 85/337/EHS ze strany ČR této znovu vytýkána. Formálním upozorněním ze dne 25. 4. 2013, čj. C(2013) 228 final zahájila Evropská komise proti ČR další řízení pro porušení povinnosti, a to dle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie.³⁹⁵

Ze strany Evropské komise bylo ČR vytýkáno neprovedení nebo neúplné či nesprávné provedení článků 1, 2, 4 – 9, 11 a 13 a příloh č. I – IV Směrnice 2011/92/EU. Článek 11 této směrnice obsahově odpovídal čl. 10a Směrnice 85/337/EHS, kdy ve výše uvedeném formálním upozornění Evropská komise mimo jiné vytýkala ČR nezajištění včasné a účinné soudní ochrany dotčené veřejnosti.³⁹⁶ V návaznosti na uváděné formální upozornění v souvislosti s podmíněním čerpání evropských dotací došlo k přijetí zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění EIA a další související zákony.

V souvislosti s těmito dvěma směrnici a rovněž vzhledem k výše uvedenému období je nezbytné upozornit na významný rozsudek SD EU ze dne 12. 5. 2011, sp. zn. C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v Bezirksregierung Arnsberg*.

V dané věci byla SD EU položena německým správním soudem předběžná otázka, zda nevládní nezisková organizace podporující ochranu životního prostředí může před soudem namítat ochranu práva, které přísluší a chrání právní zájmy jednotlivců. Soudní dvůr Evropské unie konstatoval, že národní právní úprava jednotlivých států nemůže bránit nevládním neziskovým organizacím, které podporují ochranu životního prostředí v možnosti podat správní žalobu proti rozhodnutím o povolení záměrů, které mohou mít značný vliv na životní prostředí.³⁹⁷ Daný rozsudek byl v této otázce přelomovým a je přejímán i následnou českou soudně-správní judikaturou.³⁹⁸

³⁹⁴ Rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2011, čj. 7 As 26/2011 – 175.

³⁹⁵ Smlouva o fungování Evropské unie.

³⁹⁶ Konkrétně k Evropské komisi vytýkaným nedostatkům blíže viz HUMLÍČKOVÁ, Petra, VOMÁČKA, Vojtěch, ZÁHUMENSKÁ, Vendula. *Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí. České právo životního prostředí*, 2015, č. 1, s. 10. MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 98.

³⁹⁷ Zajímavé je v tomto směru poukázat na rozhodovací činnost nizozemské Ústavní rady, která judikovala, že aktivní žalobní legitimaci nemají ty nevládní organizace, které byly a jsou založeny pouze za účelem vedení soudních sporů. Blíže viz JANS, Jan H., *Towards a Draft Common Frame of Reference for Public Law?*. In GORMLEY, Laurence W., SHUIBHNE, Niamh, Nic (eds). *From Single Market to Economic Union: Essays in memory of John A. Usher*, OUP, 2012, s. 366. Dále viz rovněž k této problematice GRAAF, Karls de, JANS, Jan H., TOLSMA Hanna. *The Rise and Fall of Access to Justice in Netherlands*. *Journal of Environmental Law*,

V tomto období nicméně nalezneme i judikaturu správních soudů, která pasuje environmentální organizace do pozice žalobce dle § 65 odst. 2 s. ř. s.³⁹⁹ Jedná se však o případy, kdy environmentální organizace již byly účastníky správního řízení, tedy správní žalobu podávají z pozice účastníka správního řízení, nutno však podotknout, že v případě aktivní žalobní legitimace dle § 65 odst. 2 s. ř. s. má aktivně legitimovaný subjekt možnost napadat pouze nezákonnost procesní. Nicméně i v souvislosti s namítáním zásahu do žalobcova hmotného práva, a to ve vztahu k Aarhuské úmluvě jako smlouvě smíšené, se rovněž vyjádřil NSS, a to konkrétně v rozsudku ze dne 25. 6. 2015, čj. 1 As 13/2015 – 295.

V daném rozsudku NSS dovedl, že spolek, jehož účelem činnosti je ochrana přírody, krajiny a životního prostředí je aktivně legitimován ke vznášení námitek procesního charakteru.⁴⁰⁰ Ačkoli Aarhuská úmluva nemá v právním řádu přímý účinek, je však zapotřebí dle NSS vnitrostátní právo interpretovat v souladu s jejím zněním, pokud tedy soud dospěje k závěru, že spolek může být dotčen na svých hmotných právech, je zde dána jeho aktivní žalobní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovateli pak přísluší jednak námítka procesního, ale i hmotněprávního charakteru.⁴⁰¹

Z pohledu aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 4 s. ř. s. je pak v souvislosti s žalobcovým neúčastenstvím v předcházejícím správním řízení významný rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2015, čj. 10 As 59/2015 – 42.

Aktivně legitimovanými zde byly environmentální organizace (Calla – sdružení pro záchranu prostředí, o. s., Jihočeské matky, o. s., OIŽP – občanská iniciativy pro ochranu životního prostředí, o. s.), žaloba směřovala proti rozhodnutí Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, kterým došlo dle § 9 odst. 1, písm. a) zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření, k povolení záměru společnosti ČEZ, a. s. – jednalo se o umístění dvou jaderných zařízení v lokalitě Temelín. V rámci posuzování vlivů na životní prostředí se všichni žalobci ve lhůtách stanovených

2009, n. 2, pp. 309 – 321; či JANS, Jan H., MARSEILLE, Albert T. The Role of NGO's in Environmental Litigation against Public Authorities. Some observations on judicial review and access to court in the Netherlands. *Journal of Environmental Law*, 2010, n. 3, pp. 373 – 390.

³⁹⁸ Např. rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2011, čj. 7 As 26/2011 – 175, usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2012, čj. 50 A 16/2012 – 47, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2014, čj. 8 A 168/2011 – 87.

³⁹⁹ Např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2014, čj. 15 A 123/2012 – 294, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2014, čj. 15 A 12/2012 – 228.

⁴⁰⁰ Toto dovedla judikatura NSS již zde: rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2013, čj. 2 As 7/2011 – 274 či rozsudek NSS ze dne 8. 9. 2013, čj. 9 As 173/2012 – 65.

⁴⁰¹ Stejně tak rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2016, čj. 3 As 3/2015 – 200.

zákonem řádně vyjadřovali, když tato vyjádření byla zahrnuta do stanoviska EIA, které se pak stalo podkladem pro výše napadané správní rozhodnutí.

S povolením záměru žalobci nesouhlasili, proto podali žalobu dle § 66 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 23 odst. 10 EIA. Žaloba byla usnesením Městského soudu v Praze ze dne 4. 3. 2015, čj. 11 A 200/2014 – 55 odmítnuta pro nepřípustnost, a to z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků jak předpokládá § 68, písm. a) s. ř. s. Proti tomuto usnesení podali žalobci kasační stížnost k NSS, v níž namítali zejména nepoužitelnost ustanovení § 68, písm. a) s. ř. s. pro aktivní žalobní legitimaci dle § 66 odst. 4 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 15. 10. 2015, čj. 10 As 59/2015 – 42 nejdříve nezpochybnil návaznost § 23 odst. 10 EIA na § 66 odst. 4 s. ř. s. Dále vyvrátil názor Městského soudu v Praze o tom, že žalobci nejdříve měli podat řádný opravný prostředek, v daném případě rozklad. Žalobci rozklad podat nemohli, protože nebyli účastníky navazujícího řízení a takovýto řádný opravný prostředek v dispozici neměli, neboť § 14 odst. 1 atomového zákona explicitně stanovoval, že v povolovacím řízení dle § 9 odst. 1 písm. a) atomového zákona je účastníkem řízení jen žadatel, nikdo jiný. NSS tedy výše uvedené usnesení Městskému soudu vrátil a svým rozhodnutím tedy konstatoval, že dle § 66 odst. 4 s. ř. s. je dána aktivní žalobní legitimace ve vztahu k § 23 odst. 10 EIA i tehdy, pokud žalobce nemůže být z povahy věci účastníkem řízení.

4. 4. 3 Období od 1. 4. 2015 doposud

Dne 1. 4. 2015 nabyla účinnosti novela EIA provedená zákonem č. 39/2015 Sb., kterým se mění EIA a další související zákony, když tato novelizace významně reflektovala předchozí judikaturu SD EU a NSS, přičemž významným způsobem zasáhla do celého procesu EIA.⁴⁰²

Pokud se jedná o aktivní žalobní legitimaci ve správním soudnictví, takto novelizovaná EIA o ní hovoří na dvou místech, a to v souvislosti s § 7 odst. 9 EIA a § 9d EIA.

Zákonné ustanovení § 7 odst. 9 EIA uvádí, že dotčená veřejnost „*se může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného ve zjišťovacím řízení, že záměr nebo jeho změna nebudou posuzovány podle tohoto zákona, a napadat hmotnou nebo procesní zákonnost*

⁴⁰² Blíže viz HUMLÍČKOVÁ, Petra, VOMÁČKA, Vojtěch, ZÁHUMENSKÁ, Vendula. *Novela procesu ...*, s.10 – 16, ŠVARCOVÁ, Kateřina. *Posuzování vlivů na životní prostředí – účast veřejnosti. České právo životního prostředí*, 2015, č. 1, s. 37 – 59.

tohoto rozhodnutí.“ Přičemž totéž zákonné ustanovení explicitně stanovuje, že pro účely takového postupu se má za to, že ona dotčená veřejnost „*má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným ve zjišťovacím řízení, že záměr nebo jeho změna nebudou posuzovány podle tohoto zákona, zkrácena.*“

Dotčenou veřejností se pak dle § 3, písm. i, bod 2 EIA ve vztahu k § 7 odst. 9 EIA rozumí „*právnícká 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.*“

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.⁴⁰³

Oproti § 7 odst. 9 EIA je v § 9d EIA navíc pro účastenství v navazujícím správním řízení stanovena povinnost písemně se přihlásit správnímu orgánu, který navazující řízení vede, 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,⁴⁰⁴ která však nespadá pod definici dotčené veřejnosti, která může podat správní žalobu.

Dotčená veřejnost dle § 3, písm. i, bod 2 EIA pak může podat i odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení, a to i tehdy, pokud nebyla účastníkem řízení v prvním stupni.⁴⁰⁵ V takovém případě začíná fakticky její účastenství v řízení až před druhostupňovým správním orgánem, nicméně hledí se na ni, jakoby byla účastníkem již předcházejícího prvostupňového správního řízení, nemůže se dovolávat skutečnosti, že se nemohla vyjádřit k záměru, neboť je presumováno její účastenství po celou dobu prvostupňového řízení, tedy i se skutečností, že se mohla v daném řízení vyjádřit ke všem podkladům.⁴⁰⁶⁴⁰⁷

⁴⁰³ § 9d odst. 1 EIA.

⁴⁰⁴ § 9c odst. 3 EIA.

⁴⁰⁵ § 9c odst. 4 EIA.

⁴⁰⁶ *Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí),*

Nutno podotknout, že za účelem zajištění širokého přístupu ke správně-soudní ochraně, a to i v souvislosti a návaznosti na rozsudek SD EU C-115/09, se mělo v novelizovaném zákoně EIA explicitně hovořit o správní žalobě ve veřejném zájmu dle § 66 odst. 4 s. ř. s., přičemž mělo ve vztahu k ní dojít k vyloučení použití § 66 odst. 6 s. ř. s.⁴⁰⁸ Tato koncepce se do závěrečného návrhu novely EIA nedostala, když novela provedená zákonem č. 39/2015 Sb. ve vztahu k co nejširšímu přístupu ke správně-soudní ochraně hovoří o možnosti přezkumu jak hmotněprávní, tak i procesněprávní nezákonnosti,⁴⁰⁹ čímž mělo dojít k naplnění požadavku čl. 11 Směrnice Rady 2011/92/EU.⁴¹⁰

Z výše uvedeného tedy pro aktivní žalobní legitimaci dle § 66 odst. 4 s. ř. s. ve vztahu k EIA na první pohled plyne její využití v praxi, neboť dle jazykového a teleologického výkladu vyplývá, že § 7 odst. 9 EIA a § 9d EIA aktivní žalobní legitimaci zakládají, nicméně dle mého názoru se jedná o aktivní žalobní legitimaci dle § 65 odst. 1 s. ř. s., kdy aktivně

ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. s. 73. Dostupné na < <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=299&CT1=0>> .

⁴⁰⁷ Na tomto místě bych ráda připomněla již dřívější judikaturu SD EU, a to konkrétně jeho rozsudek ze dne 15. 10. 2009, sp. zn. C-263/08 *Djurgården-Liila Värtans Miljöskyddsforening proti Stockholms kommun genom dess marknämnd*, kde se SD EU vyjádřil v tom smyslu, že v zájmu zajištění širokého přístupu ke spravedlnosti a co nejefektivnější aplikace Směrnice Rady 85/337/EHS není rozhodné, zda se environmentální organizace účastnila správního řízení či nikoli.

⁴⁰⁸ Nepřípustnost žaloby v případě, kdy ji podal již někdo jiný z těchto právních důvodů.

⁴⁰⁹ V souvislosti s namítáním porušení nejen procesního ale i hmotného práva, a to konkrétně environmentálními nevládními neziskovými organizacemi je na tomto místě vhodné připomenout a zmínit celkovou změnu postoje české judikatury k této otázce, když nově nastolená právní úprava v tomto ohledu těmto subjektům práva dle mého názoru významně pomohla, pokud se jedná o soudně-správní ochranu práva na příznivé životní prostředí. Vývoj v této oblasti lze bodově načrtnout následovně. Usnesením ÚS ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97 bylo konstatováno, že environmentální iniciativy nejsou nositeli hmotných práv. Ústavní soud však o několik let později ve svém usnesení ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 486/04 shledal, že „v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob.“ Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 24. 1. 2007, čj. 3 Ao 2/2007 – 42 konstatoval, že environmentální iniciativy mohou namítat pouze procesní nezákonnost rozhodnutí, avšak pouze tehdy, pokud tvrdí, že byla v řízení zkrácena jejich procesní práva. Judikatura ÚS však posléze potvrdila, že vnitrostátní právní úpravu je zapotřebí vykládat v souladu s nepřímou aplikovatelnou Aarhuskou úmluvou, a to v souvislosti s čl. 10 Ústavy – např. usnesení ÚS ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08, nález ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, nález ÚS ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07. Nejvyšší správní soud konstatoval ve svém rozsudku ze dne 22. 7. 2011, čj. 7 As 26/2011 – 175, že v souvislosti s posuzováním vlivů na životní prostředí se mohou environmentální iniciativy domáhat nejen svých procesních, ale rovněž i hmotněprávních práv, jak již bylo shora uvedeno. Jako poslední významnou judikaturu v této oblasti je považován nález ÚS ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, ve kterém se ÚS vyjádřil tak, že „Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.“ Posléze následovala od 1. 4. 2015 výše uváděná novela zákona EIA provedená zákonem č. 39/2015 Sb.

⁴¹⁰ *Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. s. 63. < <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=299&CT1=0>> .*

legitimovaný subjekt má možnost namítat nezákonnost jak hmotněprávní tak i procesněprávní.

Podle Švarcové této právní úpravě vyhovuje i novelizované ustanovení § 7 odst. 9 EIA, které nově předpokládá možnost podání odvolání proti negativnímu závěru zjišťovacího řízení, v čemž spatřuje dle jejího názoru zákonodárce naplnění principu subsidiarity správně soudního přezkumu založeného § 5 s. ř. s. v souvislosti s § 68 písm. a) s. ř. s.⁴¹¹ S tímto názorem nemohu souhlasit, neboť zákonná dikce § 5 s. ř. s. i § 68 písm. a) s. ř. s. jasně pamatuje i na situace, kdy proti správním aktům není možné podat řádný opravný prostředek a i v těchto případech umožňuje podání návrhu na zahájení soudního řízení správního.

Při bližším rozboru pojmu dotčená veřejnost dle § 3, písm. i, bod 2 EIA nemohu nesouhlasit s názorem, že novelou EIA nedošlo k rozšíření přístupu a participaci dotčené veřejnosti ve správním soudnictví, tedy k materiálnímu naplnění mezinárodních požadavků obsažených v Aarhuské úmluvě a Směrnici 2011/92/EU,⁴¹² přičemž účelem této novely mělo být právě ono rozšíření subjektů, které mají mít přístup k soudní ochraně, a to po vzoru Aarhuské úmluvy a Směrnice 2011/92/EU. Tato směrnice totiž explicitně definuje dotčenou veřejnost takto: „*veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními týkajícími se životního prostředí podle čl. 2 odst. 2, nebo která má na těchto řízeních určitý zájem. Pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem.*“

Tato definice žádným způsobem neomezuje aktivně legitimované subjekty délkou jejich trvání, ani limitem v podobě počtu podpisů takovýto subjekt podporujících. Domnívám se, že na tomto místě je vhodné připomenout opětovně rozsudek SD EU ze dne 15. 10. 2009, sp. zn. C-263/08 *Djurgården-Liila Värtans Miljöskyddsforening proti Stockholms kommun genom dess marknämnd*, ve kterém se SD EU vyjádřil tak, že limitace nevládní neziskové organizace počtem členů je absolutně nepřijatelná – domnívám se, že se jedná o limitaci velmi obdobnou té, kterou zavedla novela EIA v § 3, písm. i, bod 2.

Jsem tedy toho názoru, že ani tato novelizace EIA nepřispěla ke správné a úplné implementaci Směrnice Rady 2011/92/EU a vzhledem k judikovanému přímému účinku čl. 11 Směrnice Rady 2011/92/EU, ale i vzhledem k judikované nutnosti výkladu

⁴¹¹ ŠVARCOVÁ, Kateřina. Posuzování vlivů ... s. 47.

⁴¹² Viz tamtéž s. 43 – 44.

„jednoduchého“ práva poskytujícího účinnou právní ochranu subjektivním právům jednotlivce ve vztahu k mezinárodním závazkům jednak ČR jako takové, ale i v souvislosti s jejím členstvím v Evropské Unii,⁴¹³ existuje stále prostor pro využití aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 4 s. ř. s.⁴¹⁴ – například právě v případě, kdy nevládní nezisková organizace nebude založena minimálně tři roky přede dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9b odst. 1 EIA, případně přede dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6 EIA a bude jí svými podpisy podporovat méně než 200 osob, což může být v praxi docela častým jevem.⁴¹⁵

Domnívám se tak, že § 66 odst. 4 s. ř. s., ač to na první pohled nevypadá, nelze v souvislosti s § 7 odst. 9 EIA a § 9d EIA považovat od 1. 4. 2015 do budoucna za ustanovení obsolentní, neboť vždy může existovat nezisková nevládní organizace, která nebude splňovat kritéria dotčené veřejnosti dle § 3, písm. i, bod 2 EIA, tedy ani nebude moci býti účastníkem správního řízení a následně žalobcem dle § 65 s. ř. s. V úvahu bude tedy připadat opět správní žaloba dle § 66 odst. 4 s. ř. s.

Dokonce i v jednom ze svých posledních judikátů se SD EU vyjádřil tak, že „ačkoli je pravda, že vznesení důvodu poprvé až v rámci žaloby podané k soudu může v určitých případech narušit řádný průběh řízení, postačuje v souvislosti s argumentem postaveném na efektivitě správního řízení připomenout, že samotným cílem článku 11 směrnice 2011/92 a článku 25 směrnice 2010/75 je nejen zaručit právnímu subjektu nejširší možný přístup k soudnímu přezkumu, ale rovněž umožnit, aby se přezkum týkal věcné i procesní zákonnosti napadeného rozhodnutí v plném rozsahu. Vnitrostátní zákonodárce však může stanovit zvláštní procesní pravidla, jako například nepřijatelnost argumentu vzneseného zneužívajícím způsobem či nikoli v dobré víře, která představují vhodné mechanismy zaručení efektivity soudního řízení.“⁴¹⁶ Ačkoli však vnitrostátní právní úprava může omezit práva, jejichž porušení může být uplatňováno v žalobě proti rozhodnutí, aktu

⁴¹³ Tento přístup výkladu vnitrostátního práva v souladu s mezinárodními závazky státu je žádoucí, nicméně již SD EU se vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 7. 11. 2013, sp. zn. C-72/12 *Gemeinde Altrip and Others v Land Rheinland-Pfalz* v tom smyslu, že je vhodné, aby členské státy namísto ústavněkonformního a eurokonformního výkladu postupovaly cestou legislativních úprav.

⁴¹⁴ Ke vzájemnému vztahu aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu dle § 66 odst. 4 s. ř. s. v souvislosti s přímým účinkem čl. 11 Směrnice rady 2011/92/EU se ve stejném duchu vyjádřil i NSS ve svém rozsudku ze dne 11. 7. 2011, čj. 1 As 7/2011 – 397.

⁴¹⁵ V tomto směru poukazují na velice jednoduchý, ale výstižný příklad, který uvádí Švarcová zde: ŠVARCOVÁ, Kateřina. Posuzování vlivů ... s. 43 – 44: v obci o počtu cca 350 obyvatel bude chtít investor uskutečnit záměr, který bude posuzován dle EIA. Půlka obyvatel obce s tímto záměrem souhlasit bude a půlka nikoli, založí tedy neziskovou nevládní organizaci za účelem obrany společného postupu proti záměru. Z časového hlediska samozřejmě s velkou pravděpodobností nebude tato organizace existovat 3 roky tak, jak stanoví § 3, písm. i, bod 2, v konečném důsledku se jí ani nemusí podařit získat podpisy minimálně 200 osob.

⁴¹⁶ Rozsudek SD EU ze dne 15. 10. 2015, sp. zn. C-137/14 *European Commission v Federal Republic of Germany*.

či nečinnosti správního orgánu, na které se vztahuje čl. 11 směrnice 2011/92/EU, jen na subjektivní práva, nelze toto omezení bez dalšího použít na environmentální organizaci, neboť by tím došlo k porušení cílů uvedeného ustanovení. Na základě toho tedy musí mít environmentální organizace nutně možnost dovolávat se u soudu vnitrostátní právní úpravy, která v oblasti životního prostředí provádí právní předpisy EU, jakož i pravidel práva EU v oblasti životního prostředí, která mají přímý účinek.⁴¹⁷

4. 4. 4 Dílčí závěr

Zákonné ustanovení § 66 odst. 4 s. ř. s. bylo po dlouhou dobu ustanovením obsoletním. Takto upravená aktivní žalobní legitimace nachází své uplatnění v souvislosti se zákonem EIA, se Směrnicí 2011/92/EU (s její předchůdkyní, a to Směrnicí 85/337/EHS) a Aarhuskou úmluvou.

Od 1. 1. 2003 do 10. 12. 2009 lze hovořit o jisté obsolentnosti tohoto ustanovení, neboť zákon o EIA byl v dané době sice účinný, avšak neobsahoval ustanovení týkající se možné soudní ochrany v případě správního rozhodnutí vydaného v řízení navazujícím na proces posuzování vlivů na životní prostředí.

Ústavním soudem i NSS byl judikován nepřímý účinek Aarhuské úmluvy, NSS dále judikoval i nepřímý účinek čl. 10a Směrnice 85/337/EHS v právním řádu ČR (judikatura NSS přiznávající přímý účinek čl. 10a Směrnice 85/337/EHS se objevuje až v říjnu 2010). Na druhou stranu však již v této době existovala rovněž judikatura Ústavního soudu a NSS týkající se výkladu „jednoduchého“ práva jednak eurokonformním ale i mezinárodněprávně konformním způsobem, avšak v souvislosti s aktivní žalobní legitimací dle § 66 odst. 4 s. ř. s. ve vztahu k čl. 10a Směrnice 85/337/EHS a čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy byla upozaděna, tudíž nedocházelo k uplatnění daného zákonného ustanovení v praxi.

Takto nastavená právní úprava odrážela nesprávnou a neúplnou implementaci Směrnice 85/337/EHS ze strany ČR, což bylo judikováno i SD EU v rozsudku ze dne 10. 6. 2010, sp. zn. C-378/09 *Commission v Czech Republic*.

Právní úprava zákona o EIA se změnila posléze tak, aby odrážela správnou a úplnou implementaci této směrnice, zejména jejího čl. 10a. Nově vyjmenovala explicitně subjekty, které mohou v řízení navazujícím na posuzování vlivů na životní prostředí podat správní

⁴¹⁷ Tamtéž.

žalobu (občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek a obec dotčená záměrem), a také stanovila bližší podmínky pro její podání (nutnost vyjádřit se k záměru již v rámci řízení o posuzování vlivů na životní prostředí).

Opět se však jednalo o implementaci neúplnou a nesprávnou, neboť čl. 10a Směrnice 85/337/EHS poskytoval ochranu nejen těm nevládním neziskovým organizacím, které v předchozích řízeních namítaly nezákonnost, ale rovněž i těm, které ji nenamítaly, avšak mají na věci vážný zájem, když zájem na ochraně a podpora životního prostředí je považována za zájem dostatečný. Opětovně neúplná a nesprávná implementace uváděného článku si posléze vynutila znovu novelizaci zákona o EIA, nicméně § 66 odst. 4 s. ř. s. v souvislosti s novou právní úpravou obsaženou v § 23 odst. 10 EIA pozbyl své obsolentnosti, a to od 11. 12. 2009.

Judikatura NSS však později tuto mezeru v nesprávné a neúplné implementaci dané směrnice částečně vyplnila, když NSS judikoval, že správní žalobu může podat i ta environmentální organizace, která z povahy a charakteru řízení nemohla být účastníkem řízení, které navazuje na řízení o posuzování vlivů na životní prostředí. Tím tedy potvrdila pro tyto případy možnost aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 4 s. ř. s., v rámci níž může žalobce namítat nezákonnost procesního i hmotněprávního charakteru.

Judikatura SD EU, konkrétně jeho rozsudek ze dne 12. 5. 2011, sp. zn. C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v Bezirksregierung Arnsberg* posunula vývoj aktivní žalobní legitimace environmentálních organizací opět dále, když SD EU judikoval, že národní právní úprava jednotlivých států nemůže bránit nevládním neziskovým organizacím, které podporují ochranu životního prostředí v možnosti podat správní žalobu proti rozhodnutím o povolení záměrů, které mohou mít značný vliv na životní prostředí.

Správně-soudní judikatura kromě možnosti environmentálních organizací podávat správní žalobu dle § 66 odst. 4 s. ř. s. v souvislosti s § 23 odst. 10 EIA, judikuje možnost, aby tyto organizace, avšak jakožto účastníci správního řízení, podaly správní žalobu dle § 65 odst. 2 s. ř. s., což však tyto omezuje na namítání nezákonnosti toliko procesního charakteru. V souladu s eurokonformním výkladem jednoduchého práva a v souvislosti s Aarhuskou úmluvou, co by smlouvou smíšenou a bez přímého účinku v právním řádu ČR, zohlednil NSS ve svém rozsudku ze dne 25. 6. 2015, čj. 1 As 13/2015 – 295 právo environmentální organizace namítat nejen zásah do práva procesního, ale i do práva

hmotného, pokud může být v dané věci na svých hmotných právech dotčena, čímž však pro tyto environmentální organizace vyvodil aktivní žalobní legitimaci dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

Novela zákona EIA účinná od 1. 4. 2015 významně zasáhla do celého procesu EIA, přičemž v souvislosti se správně-soudní ochranou reflektovala judikaturu SD EU, když původně návrh dané novely hovořil přímo o správní žalobě dle § 66 odst. 4 s. ř. s.

V konečném důsledku smí dotčená veřejnost nově napadnout rozhodnutí vydané ve zjišťovacím řízení a rozhodnutí vydané v navazujícím řízení (zde se vyžaduje účastenství v navazujícím řízení), napadat lze procesní i hmotnou zákonnost, přičemž je zde presumpce skutečnosti, že dotčená veřejnost má práva, na kterých může být zkrácena.

Dotčená veřejnost je posléze v zákoně konkretizována, když za ni zákonodárce obecně považuje environmentální spolek, případně spolek na ochranu veřejného zdraví, který vznikl minimálně tři roky přede dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení, případně přede dnem vydání rozhodnutí v rámci zjišťovacího řízení, nebo který podporuje svými podpisy nejméně 200 osob. Obce dotčené záměrem zde zmíněny vůbec nejsou. Domnívám se však, že vzhledem k judikovanému přímému účinku čl. 11 Směrnice 2011/92/EU (původní čl. 10a Směrnice 85/337/EHS) a judikatuře SD EU a nutnosti eurokonformního výkladu této směrnice, obce dotčené záměrem investora správní žalobu podat mohou. Vzhledem i k směrnici stanovené možnosti namítat jak procesní nezákonnost, tak hmotněprávní nezákonnost, připadá v úvahu správní žaloba dle § 66 odst. 4. s. ř. s.

Dále mám za to, že ačkoliv poslední novelizace EIA zavádí přístup dotčené veřejnosti ke správnímu soudu dle § 65 odst. 1 s. ř. s., nepřispěla tato novelizace celkově k zajištění širokého přístupu ke správně-soudní ochraně, a tak zůstává pro správní žalobu dle § 66 odst. 4 s. ř. s. prostor, čímž došlo k **potvrzení hypotézy XIV**.⁴¹⁸ Jednak ji takto může dle mého názoru podat obec dotčená záměrem, environmentální organizace a spolek na ochranu veřejného zdraví, který nevznikl ve lhůtě požadované EIA a nemůže ani splnit podmínku písemné podpory 200 osobami.

Vzhledem k výše zmiňované judikatuře SD EU, ale i stále se vyvíjející judikatuře NSS a ÚS by mohl dle mého názoru co nejširší přístup k soudně-správní ochraně po vzoru Aarhuské úmluvy a Směrnice 2011/92/EU vypadat následovně:

- 1) správně-soudní přezkum jak z hlediska namítané nezákonnosti procesního, tak i hmotněprávního charakteru

⁴¹⁸ Hypotéza č. XIV.: Ustanovení § 66 odst. 4 s. ř. s. lze i nadále použít v souvislosti s aktivní žalobní legitimací ve správním soudnictví dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

- 2) aktivně legitimované environmentální organizace, bez omezení jejich trvání z hlediska časového či bez omezení co do počtu jejich členů či písemné podpory osob
- 3) aktivně legitimované obce dotčené záměrem
- 4) aktivní legitimace není vázána na účastenství v předchozím správním řízení⁴¹⁹
- 5) v případě aktivní legitimace environmentální organizace a namítání nezákonnosti hmotněprávního charakteru nutno tento zásah do hmotných práv prokázat
- 6) vzhledem k zachování právní jistoty ponechat lhůtu pro podání správní žaloby standardní, tedy obecně dvouměsíční.

Na základě výše uvedeného se domnívám, že i přes opětovnou nesprávnou a neúplnou implementaci Směrnice 2011/92/EU, lze výše uvedeným způsobem naznačeným v bodech 1) – 6) prostřednictvím aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 4 s. ř. s. zajistit mnohem širší přístup ke správně-soudní ochraně, a to v souladu s aktuální judikaturou SD EU, Ústavního soudu i NSS, než jak činí nová právní úprava procesu EIA.

De lege ferenda by tedy bylo možné v rámci zákona EIA uvažovat o změně koncepce v případě aktivně legitimovaných subjektů k podání správní žaloby, a také o přímém odkaze na aktivní žalobní legitimaci dle § 66 odst. 4 s. ř. s., neboť aktuální judikatura SD EU sice požaduje nutnost eurokonformního výkladu směrnic členskými státy, avšak jako mnohem vhodnější variantu volí pravidlo legislativního zapracování směrnic do právních řádů členských států.

4. 5 Specifika zvláštní žalobní legitimace dle § 66 s. ř. s.

Správní žaloba ve veřejném zájmu je modifikací klasické žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. Ona specifická se projevuje v různých rovinách a směrech. Jednak jde o jistou modifikaci od klasické správní žaloby dle § 65 s. ř. s. a jednak se jedná o jistá specifika v rámci samotné správní žaloby dle § 66 s. ř. s. Jinými slovy ne všechny subjekty aktivně legitimované k podání správní žaloby ve veřejném zájmu mají stejné postavení ve všech směrech.

Tato podkapitola se tak věnuje významným zvláštním projevům správní žaloby dle § 66 s. ř. s., konkrétně se jedná o specificky určenou funkční příslušnost, lhůtu pro podání dané žaloby, nutnost prokazování či absence prokazování závažného veřejného zájmu k jejímu podání a s tím i spojené formulování a naplňování obsahu neurčitého právního pojmu (závažný) veřejný zájem. Podkapitola se dále okrajově zabývá rovněž získáváním

⁴¹⁹ Obdobně jako např. v judikaturou zmiňovaném případě nejvyššího státního zástupce – blíže viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, čj. 29 Ca 60/2006 – 44.

a přijímáním podnětů k podání správní žaloby ve veřejném zájmu a šetřením z vlastní iniciativy ombudsmana, případně nejvyššího státního zástupce, a to za účelem podání této žaloby.

4. 5. 1 Správní žaloba dle § 66 s. ř. s. jako mimořádné oprávnění ve vztahu ke lhůtám k jejímu podání

Pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. je stanovena v § 72 odst. 1 s. ř. s. lhůta dvou měsíců od oznámení rozhodnutí žalobci, a to buď doručením písemného vyhotovení rozhodnutí, nebo jiným zákonem stanoveným způsobem. Zvláštní zákon však může stanovit lhůtu jinou,⁴²⁰ což již dle starší judikatury NSS není automaticky v rozporu s právem.⁴²¹ Dle § 72 odst. 4 s. ř. s. nelze zmeškání této lhůty prominout,⁴²² přičemž NSS se ve své judikatuře vyjádřil k délce dvouměsíční lhůty tak, že se jedná o lhůtu dostatečně dlouhou.⁴²³

Pro počátek běhu této procesní lhůty je nerozhodné, kdy napadané správní rozhodnutí nabylo právní moci,⁴²⁴ ačkoli i zde může stanovit zvláštní zákon jinak, a to například tak,

⁴²⁰ Jako 30 denní je stanovena např. v § 172 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů (v § 172 odst. 2 téhož zákona je stanovena i 10 denní lhůta pro podání správní žaloby), či v § 46a odst. 7 a § 73 odst. 6 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), v § 32 odst. 1 téhož zákona je pak dána lhůta pro podání správní žaloby jako 15 denní. V § 151 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání je stanovena jako 60 denní, na což je zapotřebí vzhledem k počítání této lhůty podle dní a nikoli podle měsíců, jako je tomu u lhůty dle § 72 odst. 1 s. ř. s., dávat pozor. Obdobně dle § 2 odst. 5 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury se lhůta pro podání správní žaloby zkracuje na polovinu, tedy na jeden měsíc ve vztahu k obecné právní úpravě v § 72 odst. 1 s. ř. s.

⁴²¹ Dle rozsudku NSS ze dne 9. 2. 2005, čj. 1 As 37/2004 – 54. V rozporu s právem však v minulosti byla judikována ÚS sedmidenní lhůta pro podání správní žaloby dle již zrušeného znění § 32 odst. 2 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), neboť takto krátce nastavená lhůta poskytovala pouze iluzorní soudní ochranu – viz nález ÚS ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/2009.

⁴²² K tomuto viz např. rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2004, čj. 1 Ads 4/2004 – 57 či rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2010, čj. 7 Afs 63/2010 – 65.

⁴²³ Viz rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2012, čj. 6 Ads 10/2012 – 41.

⁴²⁴ Viz rozsudek NSS ze dne 9. 2. 2005, čj. 1 As 34/2004 – 84. Lhůta je pak zachována, pokud je žaloba v poslední den lhůty zaslána soudu prostřednictvím držitele poštovní licence nebo předána soudu anebo předána orgánu, který má povinnost správní žalobu doručit – blíže viz § 40 odst. 4 s. ř. s. Lhůta je rovněž zachována, pokud je správní žaloba podána i u jiného než věcně či místně příslušného soudu – viz rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2008, čj. 8 As 2/2008 – 112. Před novelou s. ř. s. provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., byla lhůta zachována i tehdy, pokud byla podána u správního orgánu, jehož rozhodnutí bylo žalobou napadáno. I přesto, že tato možnost byla onou novelou s. ř. s. zrušena, umožňuje zvláštní právní úprava, a to např. § 172 odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, podat řádně správní žalobu dle § 65 s. ř. s. nejen u příslušného soudu, ale i prostřednictvím policie; obdobně je tomu i v případě žaloby proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ve věcech důchodového pojištění, a to v souvislosti s čl. 81 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, kdy dle rozsudku NSS ze dne 15. 12. 2010, čj. 4 Ads 116/2009 40 lze žalobu předat k poštovní přepravě odpovídajícímu úřadu, instituci nebo soudu jiného členského státu Evropské unie. Ve vztahu k dodání podání do datové schránky soudu viz rozsudek NSS ze dne 15. 7. 2010, čj. 9 Afs 28/2010 – 79.

že lhůta začíná běžet právě od okamžiku právní moci rozhodnutí, když tato skutečnost je pro účastníka řízení poněkud komplikovaně zjistitelná pouze prostřednictvím správního orgánu.⁴²⁵

Zvláštní úprava délky lhůt k podání správní žaloby je pak v s. ř. s. obsažena jednak v § 72 odst. 3 s. ř. s.,⁴²⁶ v § 129 odst. 1 s. ř. s.⁴²⁷ a dále v § 72 odst. 2 s. ř. s., který se týká právě žalobců ve veřejném zájmu dle § 66 s. ř. s., přičemž však toto zákonné ustanovení samo o sobě rozlišuje dvě délky lhůt.

Nejvyšší státní zástupce, ombudsman a správní orgán, o němž tak stanoví zvláštní zákon upravující řízení před správními orgány

Zákonodárce v § 72 odst. 2, větě první s. ř. s. stanovuje těmto třem žalobcům lhůtu tří let od právní moci rozhodnutí, není-li stanoveno zvláštním zákonem jinak. V případě, že správní rozhodnutí nenabývá právní moci, začíná lhůta běžet od doručení rozhodnutí poslednímu účastníku, který sám mohl podat proti rozhodnutí žalobu.

V daném zákonném ustanovení je patrná odchylka od obecné právní úpravy počátku běhu lhůty pro podání správní žaloby – moment oznámení rozhodnutí správního orgánu a moment nabytí právní moci rozhodnutí. Za situace, kdy subjekt aktivně legitimovaný k podání správní žaloby ve veřejném zájmu není účastníkem správního řízení, v němž došlo k vydání napadaného rozhodnutí, jeví se koncepce takto zakotveného počátku běhu lhůty pro jeho podání správní žaloby vhodné řešení.

Zákonem stanovená tříletá lhůta k podání správní žaloby ve veřejném zájmu v případě žalobců dle § 66 odst. 1 – 3 s. ř. s. výrazně koliduje s principem právní jistoty, nicméně takto dlouhá lhůta není ve správním právu neobvyklá, neboť se s ní setkáváme i v souvislosti s jinými prostředky nápravy vadných správních rozhodnutí.⁴²⁸ Nicméně i přes tento fakt by nemělo být možností podat správní žalobu dle § 66 odst. 1 – 3 s. ř. s. nadužíváno či zneužíváno. Na oprávnění těchto žalobců by mělo být nahlíženo jako na možnost mimořádnou, neboť čím delší časový úsek od právní moci rozhodnutí uplyne, tím více je narušován princip právní jistoty, do nějž je podáním této žaloby významně zasahováno.

⁴²⁵ De lege lata je tomu například v § 151 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání či v § 196 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

⁴²⁶ Jde o případ prvotního podání žaloby u civilního soudu v občanském soudním řízení a následné zastavení tohoto řízení s odkázáním žalobce k soudu správnímu.

⁴²⁷ Jedná se o přechodná ustanovení s. ř. s.

⁴²⁸ Např. obnova soudního řízení správního dle § 115 odst. 2 s. ř. s. či obnova řízení dle § 100 odst. 2 a 3 s. ř.

Ve stejném smyslu se k takto nastavené tříleté lhůtě pro podání správní žaloby ve veřejném zájmu ve vztahu k principu právní jistoty vyjadřuje i judikatura správních soudů. Konkrétně se jedná o rozhodnutí správních soudů z oblasti fotovoltaiky, kde správní žalobu ve veřejném zájmu podával těsně před uplynutí oné zákonné lhůty nejvyšší státní zástupce.

Takovéto „otevření“ případu ke konci tříleté lhůty, kdy v mezidobí mohlo být, avšak nebylo využito možnosti přezkumného řízení či obnovy řízení dle s. ř., a kdy zde už existují stabilizované právní vztahy, které navazují na udělení licence, představuje nepochybný zásah do právní jistoty toho, komu licence udělena byla.

Narušení právní jistoty by v takovém případě *„muselo být vyváženo vskutku závažným důvodem, který by vyvážil rizika a negativní důsledky zpětného přehodnocení právních vztahů založených rozhodnutím o udělení licence.“*⁴²⁹ Tedy správní žaloba podaná ke konci tříleté lhůty by dle judikatury správních soudů byla důvodná tehdy, pokud by zde existovala závažná zjištění, *„jimiž by v podstatné míře byla zpochybněna či vyvrácena zjištění žalovaného, jež učinil z obsahu správního spisu, a jež se stala základem pro vyhovění žádosti o udělení licence nebo dobrá víra žadatele o udělení licence ve správnost rozhodnutí o udělení licence.“*⁴³⁰

Ke zrušení takového správního rozhodnutí by mělo být přistoupeno až tehdy, pokud jsou zde taková zjištění, která např. *„vyplývají z důkazů získaných v součinnosti s orgány činnými v trestním řízení, z rozsudků trestních soudů o spáchání trestného činu, a která tak zásadně zpochybní věrohodnost či pravdivost skutkových podkladů, z nichž vyšel správní orgán, a to za situace, kdy nápravu nemohl realizovat sám správní orgán.“*⁴³¹ Ke zrušení takového správního rozhodnutí by mělo rovněž dojít v případě, kdy jsou zde důvodné pochybnosti v tom smyslu, že dané rozhodnutí nemělo být vydáno vůbec, protože nebyly pro to splněny zákonem stanovené podmínky, případně tehdy, když *„je jejich splnění zamlženo natolik významně, že zjištění, k nimž soud dospěje, nemohou opravňovat k závěru, že byla dána dobrá víra žadatele o udělení licence ve správnost rozhodnutí o udělení licence.“*⁴³²

Judikatura správních soudů tedy ve výše uvedených případech, kdy je podána správní žaloba ve veřejném zájmu ke konci tříleté lhůty upřednostňuje princip právní jistoty a ochranu

⁴²⁹ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2015, čj. 62 A 107/2013 – 71. Stejně viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2015, čj. 62 A 116/2013 – 163, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2015, čj. 62 A 106/2013 – 58, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2015, čj. 62 A 102/2013 – 126, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2015, čj. 62 A 100/2013 – 152, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 3. 2015, čj. 62 A 99/2013 – 51.

⁴³⁰ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2015, čj. 62 A 107/2013 – 71.

⁴³¹ Tamtéž.

⁴³² Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2015, čj. 62 A 100/2013 – 152.

dobré víry jednotlivce ve správnost rozhodnutí správního orgánu nad ochranou veřejného zájmu, pro nějž byla žaloba podána, když se v konečném důsledku vyjadřuje tak, že smyslem a „cílem soudního přezkumu na základě žaloby podané žalobcem ve veřejném zájmu není a nemůže být realizace neohraničeného dozoru nad absolutní správností postupů a rozhodnutí správních orgánů, či na všeobecné revizi licenčních řízení vedených žalovaným.“⁴³³

Judikatura ÚS⁴³⁴ a Nejvyššího správního soudu⁴³⁵ tyto závěry rovněž podporuje, když je zapotřebí vycházet z toho, že principy ochrany právní jistoty, ochrany nabytých práv a presumpce správnosti aktů veřejné moci, jsou jedním z aspektů ústavní definice ČR jakožto materiálního právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy,⁴³⁶ a musí být zohledňovány tak, jak to činí judikatura krajských soudů.

S judikaturou správních soudů se v tomto směru shodují, když rovněž preferují ochranu principu právní jistoty a ochranu dobré víry jednotlivce ve správnost rozhodnutí správního orgánu, do níž je zasahováno tím více, čím později je správní žaloba ve veřejném zájmu dle § 66 odst. 1 – 3 s. ř. s. podávána.

Navzdory výše uvedeným skutečnostem ohledně převážení ochrany principu právní jistoty a ochrany dobré víry jednotlivce ve správnost správních rozhodnutí, se domnívám, že neexistují žádné další indicie, které by naznačovaly neefektivně zákonodárcem stanovenou tříletou lhůtu. V souvislosti s výše uvedenými případy z oblasti fotovoltaiky se jedná o obdobné případy z jedné oblasti práva, v souvislosti s jinými nejvyšším státním zástupcem podanými správními žalobami ve veřejném zájmu nebylo nic obdobného řešeno. Nadto se domnívám, že nelze stanovit lhůtu pro podání správní žaloby dle § 66 odst. 1 – 3 s. ř. s., aby byla jednak co nejefektivnější a zároveň co nejméně zasahovala do principu právní jistoty a ochrany dobré víry jednotlivce ve správnost správních rozhodnutí – intenzita zásahů do těchto oblastí musí být posuzována vždy pro každý konkrétní případ zvlášť. Pro to bych de lege ferenda ponechala tříletou lhůtu zachování.

V případě správního orgánu jako žalobce dle § 66 odst. 1 s. ř. s. vzhledem k obsolentnosti tohoto ustanovení rovněž o neefektivnosti tříleté lhůty hovořit nelze.

Pokud se jedná o ombudsmana, domnívám se, že vzhledem ke skutečnostem uvedeným v podkapitole 4. 3, zde indicie o neefektivnosti tímto způsobem nastavené lhůty rovněž nejsou, ačkoli byl v této podkapitole zmiňován případ potenciálního podání správní

⁴³³ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2015, čj. 62 A 107/2013 – 71.

⁴³⁴ Nález ÚS ze dne 9. 10. 2013, sp. zn. IV. ÚS 150/01.

⁴³⁵ Rozsudek NSS ze dne 6. 10. 2015, čj. 6 As 102/2015 – 30. Obdobně ve vztahu k přezkumnému řízení viz rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2010, čj. 7 As 21/2010 – 232.

⁴³⁶ Čl. 1 odst. 1 Ústavy: „Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.“

žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. v případě spolku Brnění v souvislosti s povolováním provozování tzv. videoloterijních terminálů.

Veřejnému ochránci práv nestačila pro podání správní žaloby tříletá lhůta, nicméně nestačila mu z toho důvodu, že se celou situací snažil řešit mimosoudní cestou, která se mu jevila jako vhodně zvolená. Tento pozitivní stav signalizovalo i vládou vydané usnesení podporující argumentaci veřejného ochránce práv proti postupu Ministerstva financí. Tedy postup ombudsmana v dané věci byl podpořen vládní cestou. Nicméně o dva měsíce později vydala vláda v téže věci nové usnesení, kterým nebyla akceptována doporučení veřejného ochránce práv, tudíž Ministerstvo financí nemělo za povinnost jistý svůj nezákonný postup dát do souladu s právem. Toto druhé usnesení bylo vydáno v době, kdy lhůta pro podání správní žaloby ombudsmanem byla již téměř u konce.

Veřejný ochránce práv tak z důvodu prvotní důvěry ve vládu již správní žalobu dle § 66 odst. 3 s. ř. s. podat nemohl, a to z důvodu promeškání lhůty dle § 72 odst. 2 s. ř. s. v souvislosti s nemožností prominutí daného zmeškání dle § 72 odst. 4 s. ř. s.

Ten, komu oprávnění podat správní žalobu výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu

Žalobce dle § 66 odst. 4 s. ř. s. má lhůtu oproti žalobcům výše uvedeným o poznání kratší. Správní žalobu může podat do doby, dokud neuplyne lhůta pro její podání všem účastníkům řízení, pokud však zvláštní zákon nestanovení jinak. Tedy ona uplynulší lhůta je lhůtou dle § 72 odst. 1 s. ř. s., jedná se o lhůtu dvou měsíců, avšak v konečném důsledku počítanou od právní moci samotného napadaného rozhodnutí, neboť se její běh dle zákonné díkce odvíjí od oznámení rozhodnutí všem účastníkům řízení, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.

Jak již bylo rozebráno v podkapitole 4. 4, měla být aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 4 s. ř. s. v souvislosti s § 72 odst. 2, větou druhou s. ř. s. od jisté doby použitelná v praxi související s posuzováním vlivů na životní prostředí. Obecně ji měly využívat obce dotčené záměrem a spolky, jejichž předmět činnosti se týkal ochrany životního prostředí, kulturních památek či veřejného zdraví. Od 1. 4. 2015 novelizovaná EIA umožňuje těmto spolkům podat za určitých podmínek správní žalobu dle § 65 s. ř. s., tedy uplatňuje se u nich lhůta dvou měsíců dle § 72 odst. 2 s. ř. s. Nutno připomenout, že původně měla být novelizovaná EIA nastavena tak, že tyto subjekty měly mít oprávnění podat správní žalobu dle § 66 odst. 4 s. ř. s.

V souvislosti se zákonem EIA však dle mého názoru existuje stále možnost podat správní žalobu dle § 66 odst. 4 s. ř. s., přičemž co do běhu lhůt se bude uplatňovat z povahy věci lhůta uvedená v § 72 odst. 2, věta druhá s. ř. s.

Domnívám se, že takto stanovená lhůta, tedy lhůta dvouměsíční a nikoli tříletá je plně v souladu s principem právní jistoty, když subjekty, které mohou podat žalobu 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.

Jedná se typicky o spolky zabývající se ochranou životního prostředí či veřejného zdraví, které se v praxi oblastí ochrany životního prostředí zabývají, případně o obce, které jsou dotčené záměrem investora. Nadto jsou většinou záměry investorů v jisté lokalitě ještě před jejich realizací, a to ve fázi různých správních řízení, dříve či později známy. Tedy z hlediska lokálního povědomí o záměru investora v souvislosti s možností spolupráce s různými spolky zabývajícími se ochranou životního prostředí, anebo možnou obranou obce dotčenou záměrem investora si myslím, že lhůta dvou měsíců od právní moci rozhodnutí pro žalobce dle § 66 odst. 4 s. ř. s. je stanovena vhodně, a to i za současného zachování co nejširšího naplnění požadavků principu právní jistoty z hlediska lhůt.

4. 5. 2 Správní žaloba dle § 66 s. ř. s. jako mimořádné oprávnění ve vztahu k funkční příslušnosti oprávněných subjektů

Problematika související s funkční příslušností žalobců ve veřejném zájmu se týká pouze nejvyššího státního zástupce, případně ombudsmana. Ve vztahu k žalobcům uvedeným v § 66 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s. žádná obdobná problematika nevystává, a to jednak vzhledem k obsolentnosti ustanovení § 66 odst. 1 s. ř. s. a v případě § 66 odst. 4 s. ř. s. ze samotné podstaty tohoto typu žalobce.

Na fakt, že na oprávnění nejvyššího státního zástupce a ombudsmana, podávat správní žalobu ve veřejném zájmu, je zapotřebí nahlížet jako na oprávnění mimořádné, poukazuje jistým způsobem i právě problematika funkční příslušnosti, a to nejvíce právě ve spojitosti s nejvyšším státním zástupcem.

Nejvyšší státní zástupce

Ustanovení § 66 odst. 2 s. ř. s. neumožňuje podat správní žalobu jakémukoli státnímu žalobci, ale pouze nejvyššímu státnímu zástupci. Nutno však zmínit, že existovaly aktivity směřující k rozšíření možnosti podat správní žalobu ve veřejném zájmu v rámci soustavy státních zastupitelství, kdy dle návrhu novely s. ř. s. předloženého vládě ke schválení v lednu

2011, měla být aktivní žalobní legitimace správní žaloby ve veřejném zájmu rozšířena také na vrchní a krajské státní zástupce. Tento koncept změn však schválen nebyl.

Dle jazykového výkladu § 66 odst. 2 s. ř. s. by měla být tato pravomoc svěřena dokonce pouze a jedině jedné konkrétní osobě, a to přímo nejvyššímu státnímu zástupci,⁴³⁷ čímž by mělo dojít k její koncentraci pouze v rukou této konkrétní osoby.⁴³⁸ Nicméně dané zákonné ustanovení by mohlo být v praxi vykládáno extenzivněji, což potvrzuje i judikatura NSS a ÚS, a to tím způsobem, že správní žaloba dle § 66 odst. 2 s. ř. s. může být podána a podepsána z pověření nejvyššího státního zástupce či v jeho zastoupení jeho náměstky.

Tento docela extenzivní výklad § 66 odst. 2 s. ř. s. se objevil v souvislosti s usnesením velkého senátu trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 14. 9. 2011, čj. 15 Tdo 354/2011 – 42, kde byla řešena problematika podání dovolání dle § 265d odst. 1 písm. a) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

Podle daného zákonného ustanovení je k podání dovolání oprávněn pouze nejvyšší státní zástupce, nicméně Nejvyšší soud judikoval, že není v rozporu s právním řádem, pokud toto oprávnění deleguje nejvyšší státní zástupce v konkrétním případě (nikoli celou agendu podávání dovolání) na svého náměstka v souladu s § 8 odst. 1 písm. a), odst. 2 z. s. z. Při extenzivním výkladu § 66 odst. 2 s. ř. s. by tedy mohla být i správní žaloba v daném konkrétním případě podána a podepsána z pověření nejvyššího státního zástupce či v jeho zastoupení jeho náměstky.

⁴³⁷ Prolamuje se tím zásada zakotvená v z. s. z., a to konkrétně v § 7 odst. 2 z. s. z., kdy „*státní zastupitelství je příslušné k zastupování státu u soudu, u něhož toto státní zastupitelství působí, pokud zvláštní právní předpis nestanoví něco jiného,*“ neboť ustanovení o místní příslušnosti v § 7 odst. 2 s. ř. s. stanoví obecně místní příslušnost věcně příslušného krajského soudu dle obvodu sídla správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany s přípuštěním výjimky, pokud nestanoví s. ř. s. nebo zvláštní zákon jinak. K prolomení této zásady (tedy naplnění možnosti výjimky z § 7 odst. 2 z. s. z.) by ale nemělo dojít ve věcech uvedených v § 7 odst. 3 s. ř. s., tedy ve věcech: důchodového pojištění, úrazového pojištění a dávek podle zvláštních předpisů vyplácených spolu s důchody a ve věcech zaměstnanosti, ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, dávek státní sociální podpory, dávek pěstounské péče, dávek pro osoby se zdravotním postižením, průkazu osoby se zdravotním postižením, příspěvku na péči a dávek pomoci v hmotné nouzi. V daných případech je příslušný k řízení o správní žalobě ten krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště nebo sídlo, popřípadě, v jehož obvodu se zdržuje. Konkrétně se tedy v těch případech bude jednat o Krajský soud v Brně. Na závěr této poznámky je však nutné podotknout, že ustanovení § 7 odst. 3 s. ř. s. má (podle důvodové zprávy k s. ř. s.) určitý sociální charakter. Jedná se tu zejména o dostupnost soudu pro žalobce, např. osobu se zdravotním postižením. Naskytá se tedy otázka, zda je nutné zachování takto nastavené místní příslušnosti i v případě žalob ve veřejném zájmu. Pro žalobce je tento stav jistě výhodnější z důvodu komfortnější dostupnosti krajského soudu.

⁴³⁸ Teoreticky ani prakticky však není a nemůže být vyloučeno, aby se konkrétním případem zabýval kterýkoli státní zástupce, případně asistent státního zástupce, působící u Nejvyššího státního zastupitelství s možností vypracování konceptu správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s., avšak s následným a konečným předložením nejvyššímu státnímu zástupci k jejímu podání.

S názorem možné přenositelnosti uváděného oprávnění na náměstky nejvyššího státního zástupce se ztotožňuje část právní vědy,⁴³⁹ na druhou stranu zde i přes výše uvedenou judikaturu Nejvyššího soudu s ohledem na její možný extenzivní výklad pro oblast správního soudnictví existuje i opačný názor části právní vědy,⁴⁴⁰ tedy že se jedná o výsostné, tudíž nepřenositelné, oprávnění nejvyššího státního zástupce, přičemž možnou podporu pro dané tvrzení je dle těchto autorů možné hledat v judikatuře týkající se funkční příslušnosti a nepřenositelnosti rozhodování ministra o rozkladu.⁴⁴¹

K otázce funkční příslušnosti a nepřenositelnosti rozhodování ministra o rozkladu se totiž vyjádřil Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 30. 9. 1998, čj. 6 A 202/95, SoJ. Sv. 4, ročník 1999, s. 109, č. 410/1999, a to tak, že „*je-li rozhodnutí o rozkladu vydáno – v rozporu s kogentními ustanoveními § 61 odst. 2 spr. ř. – někým jiným než ministrem (vedoucím ústředního orgánu státní správy), je takovým postupem porušen zákon v ustanoveních o příslušnosti. Nejde tu o nepříslušnost věcnou (k níž by soud musel přihlédnout z úřední povinnosti a která by způsobila nulitu aktu), ale o nepříslušnost funkční (porušení pořadu správních stolic), která způsobuje nezákonnost výsledného aktu.*“

Ačkoli se jedná o judikaturu vztahující se k § 61 odst. 1, věta první⁴⁴² zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), je toto zákonné ustanovení konstruováno obdobně jako procesní legitimace rozkladu obsažená v § 152 odst. 2 s. ř. Tedy ani správní řád z roku 1967 ani aktuálně účinný správní řád neobsahují výjimku v rozhodování o rozkladu týkající se tedy možné přenositelnosti tohoto oprávnění například na náměstky ministra.

Výše uvedená judikatura Vrchního soudu z roku 1998 je tedy dle tohoto názorového proudu použitelná i v aktuální právní úpravě správního řádu, neboť pokud by došlo za aktuální právní úpravy k delegování pravomoci rozhodovat o rozkladu na jinou osobu než je ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, jednalo by se o chybu. V případě vydání rozhodnutí o rozkladu touto osobou by byl takovýto správní akt nezákonný, neboť by se jednalo o vážnou procesní vadu (porušení pravidel o funkční příslušnosti – rozhodnutí bylo vydáno někým, kdo k tomu není dle zákona oprávněn) a existoval by zde důvod pro zrušení takového rozhodnutí.⁴⁴³

⁴³⁹ ŠURÁNEK, Petr. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád ...*, s. 524.

⁴⁴⁰ POTĚŠIL, Lukáš. In ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád ...*, s. 577.

⁴⁴¹ Obdobný názor o nepřenositelnosti oprávnění ministra rozhodovat o rozkladu viz VEDRAL, Josef. *Správní řád...*, s. 1189 – 1190.

⁴⁴² „*O rozkladu rozhoduje vedoucí ústředního orgánu státní správy (orgánu Slovenské národní rady) na základě návrhu jím ustavené zvláštní komise.*“

⁴⁴³ Na základě výše uvedené judikatury Vrchního soudu je správní rozhodnutí vydané funkčně nepříslušnou osobou, avšak v rámci věcně příslušného orgánu, nezákonné, nicméně nikoli nulitní. Za nicotné rozhodnutí by bylo považováno až takové správní rozhodnutí, které bylo vydáno věcně nepříslušným správním orgánem.

Judikaturu Vrchního soudu v Praze týkající se nepřenositelnosti oprávnění ministra rozhodovat o rozkladu na náměstky je však dle mého názoru v případě nepřenositelnosti oprávnění podávat správní žalobu ve veřejném zájmu náměstky nejvyššího státního zástupce neuplatnitelná. Tehdejší právní úprava totiž neobsahuje zákonný dovětek obdobný tomu, který nalezneme aktuálně v § 8 odst. 2 z. s. z., tedy existenci možnosti, aby se ministr nechal zastupovat svými náměstky v rozsahu, který jim stanoví. Původní právní úprava, na niž je založena judikatura Vrchního soudu, je striktní, bez možnosti případného odchýlení se od základního pravidla, tedy bez výjimky.

Analogicky na základě judikatury Nejvyššího soudu by neměl být důvod pochybovat o přenositelnosti oprávnění podat správní žalobu ve veřejném zájmu z nejvyššího státního zástupce na jeho náměstky. Z hlediska zákonné dikce § 8 odst. 2 z. s. z. by bylo při velice extenzivním výkladu možno dovodit i možnost svěřeni celé agendy podávání správních žalob ve veřejném zájmu na náměstky nejvyššího státního zástupce, nicméně zde by s největší pravděpodobností došlo k potlačení a popření vůle zákonodárce, aby v určitých případech rozhodoval sám nejvyšší státní zástupce a nikdo další, což potvrzuje i Nejvyšší soud ve výše zmiňovaném judikátu: „*náměstek Nejvyššího státního zastupitelství může totiž nejvyššího státního zástupce jen „zastupovat“ a nikoli zcela vykonávat jeho výlučné pravomoci svěřené mu zákonem.*“⁴⁴⁴

Argumentaci proti možnosti přenositelnosti tohoto oprávnění nelze stavět na případném možném vztahu speciality mezi § 66 odst. 2 s. ř. s. (případně na základě výše uvedené judikatury mezi § 265d odst. 1 písm. a) zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád) a § 8 odst. 2 z. s. z., neboť se jedná dle Nejvyššího soudu o normy stejné právní síly, které je nutné poměřovat, a ze kterých vyplývá obecné pravidlo, kdy správní žalobu ve veřejném zájmu podává nejvyšší státní zástupce a v odůvodněných a konkrétních případech je možno z tohoto pravidla učinit výjimku, a to na základě aplikace § 8 odst. 2 z. s. z.

Výkladově pomocná judikatura Nejvyššího soudu v této oblasti správního soudnictví byla posléze rozsudkem NSS ze dne 28. 5. 2015, čj. 10 As 3/2015 – 63 doplněna, čímž se pro oblast správního soudnictví v souvislosti se správní žalobou dle § 66 odst. 2 s. ř. s. dostatečně ucelila.

Jelikož předmětem této disertační práce není zabývat se problematikou nicotnosti správního rozhodnutí, odkazuji na relevantní a obsáhlou literaturu k této problematice: FRUMAROVÁ, Kateřina. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, 496 s.

⁴⁴⁴ Usnesení velkého senátu trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 14. 9. 2011, sp. zn. 15 Tdo 354/2011.

V tomto rozsudku se NSS vyjádřil v tom smyslu, že závěry Nejvyššího soudu ve výše uvedeném judikátu v otázce přenositelnosti oprávnění nejvyššího státního zástupce na svého náměstka lze do jisté míry zobecnit i na otázku správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s., když nelze popírat existenci možnosti zastupování nejvyššího státního zástupce ze strany náměstka, avšak pouze v jednotlivých úkonech, nikoli v celé určité agendě. Dle NSS musí být zabráněno tomu, aby na svého náměstka nejvyšší státní zástupce úplně přenesl celou konkrétní agendu, která spočívá ve výkonu nejvyššímu státnímu zástupci výlučně svěřené pravomoci. *„Omezení zástupčího práva náměstků nejvyššího státního zástupce není podmíněno žádnými důležitými důvody. Restrikce jejich zástupčího práva spočívá toliko a právě v zákazu přenést právo nejvyššího státního zástupce a s ním spojenou odpovědnost na náměstka generálně, tedy nikoliv v zákazu zastupování v jednotlivých případech (§ 8 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství).“*⁴⁴⁵ Obdobně se vyjadřuje k výkonu zástupčího práva i ÚS.⁴⁴⁶

Můj názor v této věci se plně kryje s názorem NSS a ÚS vyjádřeným ve výše uvedených judikátech – tedy domnívám se nic nebrání tomu, aby správní žalobu ve veřejném zájmu v konkrétním případě mohl v rámci výkonu svého zástupčího práva podat náměstek nejvyššího státního zástupce. Generální převedení odpovědnosti v celé této části agendy nejvyššího státního zástupce na svého náměstka by však již bylo v rozporu s vůlí zákonodárce a jednalo by se popření principu, aby v jistých věcech rozhodoval pouze nejvyšší státní zástupce.

Veřejný ochránce práv

Stejně, jako v případě nejvyššího státního zástupce, je i v případě správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. možné hovořit o jisté mimořádnosti daného procesního institutu ve vztahu k veřejnému ochránci práv. Tuto mimořádnost lze spatřovat, podobně jako u nejvyššího státního zástupce, ve skutečnosti, že správní žalobu dle § 66 odst. 3 s. ř. s. může opět podat pouze jedna jediná osoba, ačkoli se prověřováním podnětu k jejímu podání zabývají zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv, nebo jeho asistenti.

Vzhledem ke skutečnosti, že i veřejný ochránce práv má svého zástupce, jeví se jako možné zvažovat, zda by i on nemohl (obdobně jako v případě náměstka nejvyššího státního zástupce) podávat správní žalobu dle § 66 odst. 3 s. ř. s. Komentářová

⁴⁴⁵ Rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2015, čj. 10 As 3/2015 – 63.

⁴⁴⁶ Viz např. usnesení ÚS ze dne 19. 4. 2010 I. ÚS 351/10, usnesení ÚS ze dne 19. 10. 2010, sp. zn. II. ÚS 353/10, náleží ÚS ze dne 30. 8. 2011 sp. zn. II. ÚS 655/11 či náleží ÚS ze dne 27. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3409/11.

literatura se k funkci zástupce ombudsmana vyjadřuje dokonce tak, že tato pozice se analogicky blíží pozici osoby ve funkci náměstka ministra, případně náměstka vedoucího jiného ústředního správního úřadu, neboť v konečném důsledku jak veřejný ochránce práv, tak jeho zástupce vykonávají exekutivní činnost.⁴⁴⁷

Ustanovení § 2 odst. 4 z. v. o. p. zakotvuje zastupování ombudsmana svým zástupcem v případě jeho nepřítomnosti, a to v plném rozsahu.⁴⁴⁸ V tom případě by mohla být správní žaloba dle § 66 odst. 3 s. ř. s. podána zástupcem veřejného ochránce práv například v případě, kdy zástupce ombudsmana zjistí závažný veřejný zájem na podání správní žaloby, veřejný ochránce práv není dlouhodobě přítomen a lhůta k podání správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. je před vypršením. V dané situaci by bylo žádoucí, aby takto podaná správní žaloba ve veřejném zájmu dle § 66 odst. 3 s. ř. s. nebyla odmítnuta z důvodu uvedeného v § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. – tedy z důvodu, že by byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

Dále § 2 odst. 4, věta druhá z. v. o. p. umožňuje, aby veřejný ochránce práv pověřil výkonem části své působnosti svého zástupce, tedy v tomto zákonném ustanovení nalezneme obdobně koncipovanou možnost využití zástupčího práva, jako v případě § 8 odst. 2 z. s. z. Nicméně domnívám se, že by bylo možné v tomto případě vykládat zástupčí právo širěji, než v případě náměstka nejvyššího státního zástupce.

Mohlo by k tomu dojít z toho důvodu, že v § 2 odst. 4, věta druhá z. v. o. p. nenalezneme limitaci zástupčího práva rozsahem, který by určil sám veřejný ochránce práv tak, jako tomu je v § 8 odst. 2 z. s. z. Tedy bylo by možné dovodit, že celou agendu podávání správních žalob ve veřejném zájmu by bylo možno převést na zástupce veřejného ochránce práv. Tuto myšlenku lze podpořit i odkazem na komentářovou literaturu, kde se hovoří o tom, že veřejného ochránce práv ve vztahu k jeho zástupci nelze pomyslně označit za *primus inter pares*, a na základě toho vytyčit jeho zástupci oblast působnosti. Jedná se totiž o ombudsmanova nejbližšího spolupracovníka, přičemž jejich významným společným úkolem je zejména „zajistit také kontinuitu a jednotnost přístupů ve způsobu výkonu působnosti.“⁴⁴⁹

Z výše uvedeného by tedy bylo možné dovodit možnost převedení oprávnění podávat všechny správní žaloby ve veřejném zájmu na zástupce ombudsmana, a to dokonce

⁴⁴⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. In. SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci ...*, s. 81.

⁴⁴⁸ § 2 odst. 4 z. v. o. p.: „Zástupce ochránce zastupuje ochránce v plném rozsahu v době jeho nepřítomnosti. Ochránce ho může pověřit výkonem části své působnosti. Pro volbu, pozbytí funkce, odvolání z funkce a právní postavení zástupce ochránce platí ustanovení tohoto zákona o ochránci obdobně, pokud tento zákon nestanoví jinak.“

⁴⁴⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. In. SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci ...*, s. 81.

již na základě samotné dikce § 2 odst. 4, věta druhá z. v. o. p. Domnívám se však, že takovýto výklad by byl opět v rozporu se smyslem zástupčího práva, jehož smyslem není převedení jedné celé oblasti působnosti na zástupce. Dokonce se domnívám, že tento výklad je nevhodný i z dalšího hlediska.

Ombudsman je volen Poslaneckou sněmovnou, stejně jako jeho zástupce, tedy ombudsman si nemůže vybrat svého nejbližšího spolupracovníka, na kterého se potřebuje ve všech směrech spolehnout. Může se tak stát, že na místo zástupce bude zvolena osoba s ne úplně stejnými zájmy jako veřejný ochránce práv, což může posléze vyvolávat problémy, a to nejen s podáváním správních žalob ve veřejném zájmu.⁴⁵⁰

Domnívám se tedy, že je možné, aby zástupce veřejného ochránce práv podal v nepřítomnosti ombudsmana správní žalobu ve veřejném zájmu, pokud lhůta pro její podání je blízko k uplynutí. Dále ji může podat i v konkrétním jednotlivém případě z pověření veřejného ochránce práv tak, jak to může činit náměstek ministra či vedoucího ústředního správního úřadu.

4. 5. 2. 1 Oprávnění dle § 66 odst. 2 s. ř. s. i pro další státní zástupce

Již v minulosti, a to v souvislosti s návrhem zákona 303/2011 Sb., který posléze novelizoval s. ř. s., se uvažovalo o možnosti zakotvení zákonného ustanovení, které by umožňovalo podat správní žalobu ve veřejném zájmu i jinému státnímu zástupci než nejvyššímu.

Pokyn obecné povahy nejvyšší státní zástupkyně č. 9/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o netrestní působnosti⁴⁵¹ stanoví v čl. 11 pravidla týkající se prošetření podnětu pro případné podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s.

Podnět k podání žaloby prošetřuje pověřené státní zastupitelství, které následně předkládá podklady, které opatřilo, a to se závěrečnou zprávou, jejíž náležitosti jsou uvedeny rovněž v čl. 11 odst. 1 písm. a) – d) p. o. p.⁴⁵² Dle odst. 2 téhož článku může státní zastupitelství předložit Nejvyššímu státnímu zastupitelství i nástin žaloby nebo nástin vyrozumění podatele o odložení podnětu. Pokud je k tomuto přikročeno, státní zastupitelství

⁴⁵⁰ Blíže k problematice zástupce veřejného ochránce práv a jeho zástupčímu právu viz SLÁDEČEK, Vladimír. In. SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci ...*, s. 80 – 82; ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman ...*, s. 11.

⁴⁵¹ Dále jen „p. o. p.“

⁴⁵² Čl. 11 odst. 1 písm. a) – d) p. o. p.: „a) jméno a příjmení státního zástupce, který věc zpracoval, b) skutkový rozbor věci, v němž se shrnou vysvětlení osob, vyhodnotí opatřené podklady i ve vztahu k obsahu vysvětlení osob a vyvodí skutkové závěry, c) hodnocení skutkových zjištění po právní stránce, d) návrh na meritorní vyřízení.“

vyhotoví předkládací přípis, ve kterém je uvedeno jméno a příjmení státního zástupce, který nástin zpracoval a návrh na meritorní vyřízení věc.⁴⁵³

Z uváděných ustanovení je logicky odvoditelné, že sám nejvyšší státní zástupce nebude prošetřovat jednotlivé podněty k podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. Tuto činnost však v každém konkrétním případě nebude pokaždé provádět ani státní zástupce působící u Nejvyššího státního zastupitelství, ale může se jednat o státního zástupce vrchního, krajského či okresního státního zastupitelství. Nelze ani vyloučit zajišťování podkladů v rámci prošetřování podnětu na podání žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. právními čekateli příslušného státního zastupitelství, a to na základě pověření vedoucího státního zástupce nebo jím pověřeného státního zástupce.⁴⁵⁴

Nabízí se tedy možnost v budoucnu rozšířit aktivní žalobní legitimaci o další státní zástupce, a to na základě zákonného zakotvení možnosti delegovat podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. i na vedoucí státní zástupce ostatních státních zastupitelství – vrchních, krajských a okresních. Ostatně, jak již bylo zmíněno výše, dle původního návrhu novely s. ř. s. předloženého vládě a později provedeného zákonem č. 303/2011 Sb., mělo dojít k rozšíření této pravomoci také na vrchní a krajské státní zástupce. Zákon č. 303/2011 Sb., však v tomto znění schválen nebyl.

Je však otázkou, zda ponechat i možnost delegování dané pravomoci rovněž na náměstky, případně zástupce nejvyššího státního zástupce a ostatních vedoucích státních zástupců. Rozšířením aktivní žalobní legitimace by mohlo dojít k potlačení mimořádnosti institutu správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. V případě, že by se tak stalo, je nutné uvažovat rovněž o aktuálně nastavené koncepci nepřezkoumávání závažného veřejného zájmu ze strany správních soudů v případě této správní žaloby.⁴⁵⁵

Koncepci mimořádnosti institutu správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. ve vztahu k funkční příslušnosti narušuje de lege lata ustanovení čl. 12 p. o. p. týkajícího se řízení před soudem. Podle odst. 1 tohoto článku může nejvyšší státní zástupce pověřit, a to písemnou formou, jiného státního zástupce jednáním u soudu, pokud tak stanoví právní předpis. Přičemž je zde odkazováno na § 29 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, který stanoví:

⁴⁵³ Blíže čl. 11 odst. 2 p. o. p.

⁴⁵⁴ Viz § 11 písm. q) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti ze dne 7. ledna 1994 č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli.

⁴⁵⁵ Problematikou (ne)přezkoumávání závažného veřejného zájmu z hlediska § 66 odst. 2 s. ř. s. se zabývá konkrétněji podkapitola 4.5.3 této práce.

„Nejvyšší státní zástupce může pověřit státního zástupce Nejvyššího státního zastupitelství nebo státního zastupitelství působícího u soudu, u něhož je projednáván jeho návrh na zahájení řízení, jednat za navrhovatele v řízení před soudem.“ Toto ustanovení pak dále odkazuje na § 66 odst. 2 s. ř. s.

Za aktuálního stavu de lege lata, kdy podnět na podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. prošetřuje a podklady opatřuje pověřené státní zastupitelství – tedy jiné než Nejvyšší státní zastupitelství, a kdy zákon umožňuje, aby v řízení o správní žalobě dle § 66 odst. 2 s. ř. s., kterou podává nejvyšší státní zástupce, bylo za něj jednáno před soudem kterýmkoli státním zástupcem Nejvyššího státního zastupitelství, případně státním zástupcem působícím u státního zastupitelství působícího u soudu, u kterého je projednáván návrh dle § 66 odst. 2 s. ř. s.,⁴⁵⁶ je více než žádoucí zvážit změnu legislativy, a to směrem k rozšíření aktivní žalobní legitimity dle § 66 odst. 2 s. ř. s. o vedoucí dalších státních zastupitelství s případným dohledem⁴⁵⁷ přímo ze strany Nejvyššího státního zastupitelství.

Již dnes však můžeme jistou dohledovou činnost nejvyššího státního zástupce v případě jeho zastoupení jiným státním zástupcem v řízení dle § 66 odst. 2 s. ř. s. spatřovat například v předběžném schválení ze strany nejvyššího státního zástupce dispozice s žalobou, avšak s jistou výjimkou, a to za situace, kdy je provedení dispozice s žalobou pověřeným státním zástupcem nezbytné v průběhu ústního jednání.⁴⁵⁸ Dále je zde zakotvena jistá informační povinnost, a to například pokud vzniknout v průběhu řízení „závažné pochybnosti o předpokládaném výsledku, zejména nepotvrdí-li provedené důkazy žalobní tvrzení,“⁴⁵⁹ je povinností pověřeného státního zástupce podat o stavu řízení Nejvyššímu státnímu zastupitelství zprávu. Pokud k těmto pochybnostem však dojde v průběhu jednání, je povinností pověřeného státního zástupce zvážit návrh na odročení jednání, podobně, dojde-li v průběhu řízení k podstatné změně okolností.⁴⁶⁰

⁴⁵⁶ Je vhodné povšimnout si, že se jedná o kteréhokoli státního zástupce ono státního zastupitelství, tedy nikoli jen pouze o vedoucího tohoto státního zastupitelství.

⁴⁵⁷ Dohledem se v případě soustavy státních zastupitelství rozumí „výkon oprávnění, stanovených zákonem o státním zastupitelství, k zajištění řídicích a kontrolních vztahů mezi různými stupni státních zastupitelství a uvnitř jednotlivých státních zastupitelství při výkonu působnosti státního zastupitelství. Nejblíže vyšší státní zastupitelství je oprávněno vykonávat dohled nad postupem nejbližší nižších státních zastupitelství ve svém obvodu při vyřizování věcí v jejich příslušnosti a dávat jim k jejich postupu písemné pokyny. Nejblíže vyšší státní zastupitelství může věc odejmout nejbližší nižšímu státnímu zastupitelství a vyřídit ji samo též tehdy, je-li nejbližší nižší státní zastupitelství nečinné nebo se v jeho postupu vyskytují nedůvodné průtahy;“ zdroj: Nejvyšší státní zastupitelství. *Glosář nejdůležitějších pojmů. Procesněprávní pojmy. Dohled.* [online]. nsz.cz, [cit. 11. ledna 2016]. Dostupné na: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/vyklad-pojm-slovník>

⁴⁵⁸ Čl. 12 odst. 2 p. o. p.

⁴⁵⁹ Čl. 12 odst. 3 p. o. p.

⁴⁶⁰ Tamtéž.

Článek 12 odst. 4 p. o. p. pak ještě upravuje žádost pověřeného státního zástupce směrem k soudu ohledně doručení rozhodnutí ve věci přímo nejvyšší státní zástupkyni.⁴⁶¹ Nabytí právní moci pak sleduje dle čl. 12 odst. 7 p. o. p. Nejvyšší státní zastupitelství s tím, že je o výsledku řízení informováno do 7 dnů pověřeným státním zástupcem, a to písemnou zprávou, ke které je připojen spisový materiál.

V neposlední řadě čl. 12 odst. 5 p. o. p. stanoví podrobnosti ohledně dokazování u dožádaného soudu v souvislosti s přítomností pověřeného státního zástupce. Ten o prováděném dokazování informuje Nejvyšší státní zastupitelství a je povinen dožádanému státnímu zastupitelství zaslat obsah spisu, načež Nejvyšší státní zastupitelství posléze pověření k jednání u dožádaného soudu zašle dožádanému státnímu zastupitelství. Zde náleží snad jen drobná zmínka o možnosti pověření dožádaného státního zastupitelství státním zastupitelstvím již pověřeným Nejvyšším státním zastupitelstvím, a to z důvodu efektivnosti a zrychlení řízení.

Na základě výše uvedeného je de lege lata možné, aby v řízení o správní žalobě dle § 66 odst. 2 s. ř. s. figurovalo až pět „druhů“ státních zástupců, ačkoli se uváděné zákonné ustanovení explicitně vyjadřuje pouze o jednom z nich, nutno však podotknout, že toto zákonné ustanovení hovoří pouze o podání správní žaloby ve veřejném zájmu dle § 66 odst. 2 s. ř. s.

Konkrétně tedy:

- podnět k podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. prošetřuje státní zástupce pověřeného státního zastupitelství, přičemž toto prověřování může činit z pověření státního zástupce i právní čekatel

- podat správní žalobu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. může nejvyšší státní zástupce nebo jeho náměstek

- jednat u soudu a disponovat žalobou dle § 66 odst. 2 s. ř. s. může nejvyšší státní zástupce, náměstek nejvyššího státního zástupce, státní zástupce působící u Nejvyššího státního zastupitelství, státní zástupce působící u soudu, u něž je nejvyšším státním zástupcem (jeho náměstkem) podán návrh na zahájení řízení.

Výše je tedy uvedena možná participace různých státních zástupců v souvislosti se správní žalobou dle § 66 odst. 2 s. ř. s. Prošetřování podnětu k podání této žaloby však v praxi činí pověřené státní zastupitelství, které po tomto prošetření předává Nejvyššímu

⁴⁶¹ Čl. 12 odst. 4 p. o. p. po skončení funkčního období Renaty Vesecké v roce 2010 doposud nebyl novelizován, a proto stále obsahuje zmínku o nejvyšší státní zástupkyni, nikoli o nejvyšším státním zástupci, jak je tento úřad nazýván i v jiných právních předpisech, tedy bez použití přechylování.

státnímu zastupitelství veškeré nahromaděné podklady spolu se závěrečnou zprávou. Dále může vyhotovit a předat i nástin žaloby, případně vyrozumění podatele o odložení podnětu. Tedy ten největší podíl práce odvede právě toto státní zastupitelství.

Na základě výše uváděných poznatků je vhodné de lege ferenda uvažovat o rozšíření možnosti podávat správní žalobu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. na vedoucí vrchní, krajské a okresní státní zástupce. Nutno však posléze zvážit, zda ponechat v takovém případě variantu shledání závažného veřejného zájmu na podání správní žaloby bez nutnosti jeho prokazování před správním soudem, čímž se zabývá tato práce v následující podkapitole.

4. 5. 3 (Ne)prokazování a (ne)přezkoumávání (závažného) veřejného zájmu

Při bližším a bedlivějším zkoumání jednotlivých odstavců zákonného ustanovení § 66 s. ř. s., lze zjistit, že zákonodárce hovoří o jisté ochraně závažného veřejného zájmu explicitně pouze v souvislosti s nejvyšším státním zástupcem a veřejným ochráncem práv.

Stanovuje, že oba tyto subjekty správní žalobu ve veřejném zájmu podat mohou, přičemž v případě nejvyššího státního zástupce dle dikce § 66 odst. 2 s. ř. s. stačí, když tento shledá závažný veřejný zájem na jejím podání, kdežto dle § 66 odst. 3 s. ř. s. je ombudsman nucen prokázat závažný veřejný zájem na jejím podání. Veřejný ochránce práv se tak oproti nejvyššímu státnímu zástupci ocitá ve ztíženějším postavení, neboť kromě toho, že si sám pro sebe posoudí intenzitu veřejného zájmu, který je zde dán ve vztahu ke zrušení nezákonného rozhodnutí správního orgánu, podléhá tato jeho subsumpce skutkových okolností případu ve vztahu k závažnému veřejnému zájmu přezkumu ze strany správního soudu.

Ombudsman je tedy, stejně jako nejvyšší státní zástupce, oprávněn správní žalobu v závažném veřejném zájmu podat, avšak na základě jinak modifikované podmínky týkající se právě onoho závažného veřejného zájmu, přičemž judikatura dovodila, že závažný veřejný zájem na podání správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. je nutno prokazovat ke dni podání správní žaloby, a nikoli ke dni vydání správního rozhodnutí, které je žalobou napadáno.⁴⁶²

V případě žalobců dle § 66 odst. 1 a 4 s. ř. s. zákon explicitně o veřejném ani závažném veřejném zájmu nehovoří. Slovní spojení ochrana (pouze) veřejného zájmu se v souvislosti s § 66 s. ř. s. objevuje již jen v jeho nadpise, přičemž však o normativních vlastnostech nadpisů jednotlivých zákonných ustanovení hovořit nelze, neboť nadpisy slouží ke zlepšení přehlednosti právního předpisu a orientaci v nich. Jedná se tak pouze o legislativní

⁴⁶² Rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2015, čj. 9 As 294/2014 – 114.

pomůcku, která nemá normativní charakter,⁴⁶³ nicméně na základě ní lze dojít k výkladu, že ačkoli zákonodárce výslovně o ochraně veřejného zájmu v § 66 odst. 1 a 4 s. ř. s. nehovoří, slouží tato aktivní žalobní legitimace k tomuto účelu, a to i vzhledem k vymezení, do jisté míry konkrétních, žalobců, kteří správní žalobu dle § 66 s. ř. s. podat mohou.

Jak již tedy bylo poznamenáno, dle zákonné dikce v případě nejvyššího státního zástupce je podmínka podání správní žaloby ve veřejném zájmu ve vztahu k němu modifikována tak, že nejvyšší státní zástupce musí na podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. veřejný zájem, a to dokonce závažný veřejný zájem, shledat. Nejedná se tedy o jakýkoli veřejný zájem, ale takový veřejný zájem, který musí z kvalitativního hlediska dosahovat vyšší intenzity – tento závažný veřejný zájem má širší společenský dopad.

Ohledně otázky (ne)přezkoumávání závažného veřejného zájmu, která úzce souvisí s jeho (ne)prokazováním, rovněž nalezneme judikaturu týkající se této problematiky, nicméně i ta prochází určitým vývojem.

Jedno z prvotních rozhodnutí NSS v této oblasti se týkalo otázky, zda může správní soud přezkoumávat existenci závažného veřejného zájmu na podání správní žaloby nejvyšším státním zástupcem. V konečném důsledku si totiž, dle zákonné dikce, sám nejvyšší státní zástupce posuzuje, zda je podmínka existence závažného veřejného zájmu na zrušení nezákonného správního rozhodnutí či vyslovení jeho nicotnosti splněna. V případě, že by správní soud existenci závažného veřejného zájmu v případě nejvyššího státního zástupce nepřezkoumával, ovlivňoval by, ne-li definoval by, nejvyšší státní zástupce výklad, tedy konkretizaci, tohoto neurčitého právního pojmu skrze ty případy, v nichž by správní žalobu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. podal. Nad to, v momentě podání správní žaloby ve veřejném zájmu nejvyšším státním zástupcem, by tak byl závažný veřejný zájem presumován.

Tomuto výkladu přisvědčila judikatura NSS, a to v jeho rozhodnutí ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006 – 69. Tento soud konstatoval, že „*úvaha, zda je ve věci dán závažný veřejný zájem (§ 66 odst. 2 s. ř. s.), nepodléhá přezkumu správními soudy.*“ Dále se v tomto rozhodnutí NSS vyjádřil rovněž i tak, že „*závažné ohrožení veřejného zájmu, zakládající žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce, není omezeno pouze na případy porušení právního řádu ve prospěch konkrétní osoby a podání žaloby nebrání ani to, že v době jejího podání lze ještě využít mimořádných opravných prostředků podle předpisů o řízení před správními orgány.*“

⁴⁶³ Nález ÚS ze dne 8. 2. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98.

V případě neexistence nutnosti prokazování závažného veřejného zájmu na podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. vyvstává problematika naplňování a formulování daného neurčitého právního pojmu, když tento naplňují a formulují správní soudy, nicméně v případě aktivní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce dle § 66 odst. 2 s. ř. s. tak de facto primárně činí on sám, a to již v samotné správní žalobě.

Jelikož nejvyšší státní zástupce podává správní žalobu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. až poté, co k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem, který je pak v soudním řízení správním presumován, tímto vlastně fakticky konkretizuje a naplňuje obsah tohoto neurčitého právního pojmu. Dle zákonné dikce § 66 odst. 2 s. ř. s. postačuje nejvyššímu státnímu zástupci ve správní žalobě uvést, že v konkrétním případě závažný veřejný zájem k jejímu podání shledal. Zákon explicitně nevyžaduje konkretizaci onoho závažného veřejného zájmu, nicméně jak uvádí i komentářová literatura toto tvrzení „*by mělo být opatřeno konkrétními skutečnostmi, z nichž tak pramení.*“⁴⁶⁴

Pokud jsou splněny další podmínky řízení, mělo by pak být povinností soudu nejvyšším státním zástupcem v podstatných náležitostech správní žaloby konkretizovaný závažný veřejný zájem převzít do odůvodnění svého rozhodnutí, neboť soudu nepřisluší dle rozsudku NSS ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006 – 69 přezkoumávat, zda v dané situaci opravdu závažný veřejný zájem na podání správní žaloby existuje či nikoli. Na druhou stranu samotná presumpce závažného veřejného zájmu nepodléhající přezkumu ze strany správního soudu ještě neznamená úspěch nejvyššího státního zástupce v tomto soudním řízení, neboť při věcném posuzování jeho správní žaloby může převážít ochrana jiného závažného veřejného zájmu nad zájmem definovaným nejvyšším státním zástupcem ve správní žalobě. Tedy samotný fakt, že nejvyšší státní zástupce podal správní žalobu ve veřejném zájmu, ještě nesignifikuje jeho úspěch ve věci.

Daný postup přispívá k naplňování principu legitimního očekávání a k vytváření judikatury ve vztahu ke slovnímu spojení „závažný veřejný zájem,“ ačkoli je výklad tohoto neurčitého právního pojmu fakticky proveden již nejvyšším státním zástupcem ve správní žalobě a nikoli až v odůvodnění konečného rozhodnutí ve věci samé. Je však na správním soudu, zda se s nejvyšším státním zástupcem definovaným závažným veřejným zájmem ve vztahu k další části soudního řízení správního (nikoli pouze ve vztahu k podání správní žaloby) ztotožní či nikoli, a v daném konkrétním případě ho vyvodí

⁴⁶⁴ POTĚŠIL, Lukáš. In ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád ...* s. 579

pro zbytek řízení či nikoli z důvodu převahy jiného závažného veřejného zájmu v daném řízení.

Významným recentním soudním rozhodnutím v této oblasti je usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2015, čj. 2 As 103/2015 – 128. Zde rozšířený senát NSS řešil spornou otázku dvou senátů NSS, a to, „*zda má žaloba podaná nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 s. ř. s. zvláštní procesní či hmotněprávní důsledky, konkrétně zda v situaci, kdy na základě takové žaloby krajský soud zruší napadené správní rozhodnutí, bude přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proti takovému rozsudku zpravidla v rozporu s důležitým veřejným zájmem pouze na základě toho, že žalobu podal nejvyšší státní zástupce postupem dle § 66 odst. 2 s. ř. s.*“⁴⁶⁵

Sporná otázka vznikla mezi šestým a druhým senátem NSS, kdy druhý senát NSS nesouhlasil s právním názorem šestého senátu NSS vyjádřeného v usnesení NSS ze dne 31. 7. 2014, čj. 6 As 173/2014 – 90, a to, že obsah pojmu „závažný veřejný zájem“ v případě § 66 s. ř. s. a „důležitý veřejný zájem“ v případě § 73 odst. 2 s. ř. s. jsou vyjádřením téhož, neboť v opačném případě by se zákonodárce dopouštěl přepjatého formalismu.⁴⁶⁶

Druhý senát zastával názor, že „závažný veřejný zájem“ ve vztahu k § 66 odst. 2 s. ř. s. se vztahuje jen na samotné projednání správní žaloby a je dán jen ve vztahu k jejímu podání a posléze obecně na projednání celé konkrétní věci. Dle téhož senátu není možné shledávat „závažný veřejný zájem“ v obsahu dané žaloby, a to ani v jejím petitu či v jejích důvodech. Dále tento senát nezpochybnil fakt, že nejvyšší státní zástupce i po podání správní žaloby může reprezentovat závažný či důležitý veřejný zájem, ale tento nelze automaticky přenést do řízení o kasační stížnosti.⁴⁶⁷

Rozšířený senát NSS se v této věci vyjádřil tak, že obsah pojmu závažný veřejný zájem dle § 66 odst. 2 s. ř. s. a důležitý veřejný zájem dle § 73 odst. 2 s. ř. s. nelze ztotožňovat. Dle rozšířeného senátu NSS se tedy nejedná o synonymní vyjádření téhož.⁴⁶⁸ Nicméně rozšířený senát NSS nijak blíže nevymezil rozdílnost těchto dvou slovních spojení o značně neurčitěm obsahu v kvalitativní rovině. Rozšířený senát NSS však konstatoval, že v případě shledání závažného veřejného zájmu na podání správní žaloby nejvyšším státním zástupcem „*se jedná toliko o „procesní*

⁴⁶⁵ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2015, čj. 2 As 103/2015 – 128.

⁴⁶⁶ Blíže viz podkapitola 3. 2. 1 této práce.

⁴⁶⁷ Usnesení NSS ze dne 28. 5. 2015, čj. 2 As 103/2015 – 94.

⁴⁶⁸ K důvodům, jež rozšířený senát NSS vedly k tomuto rozhodnutí, viz podkapitola 3. 2. 1 této práce.

vstupenku“ do řízení o žalobě za situace, kdy jiné osoby nechtějí, nemohou nebo už nemohou takové řízení vyvolat.⁴⁶⁹

Dále se rozšířený senát NSS vyjádřil v tom směru, že v rámci samotného soudního řízení správního započatého na základě správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. již nejvyšší státní zástupce nemá žádné zvláštní procesní postavení oproti jiným žalobcům, „jinými slovy po podání žaloby nejvyšší státní zástupce své zvláštní procesní postavení ztrácí, a v řízení mu tak svědčí stejná práva a povinnosti jako ostatním žalobcům.“⁴⁷⁰⁴⁷¹

Ačkoli se výše uvedené usnesení rozšířeného senátu NSS týká primárně otázky a výkladu slovních spojení „závažný veřejný zájem“ a „důležitý veřejný zájem“, sekundárně potvrzuje dosavadní judikaturou zastávaný názor o presumpci závažného veřejného zájmu v případě podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. a s tím spjatou absencí přezkumu tohoto faktu ze strany správních soudů.

Z hlediska a ve vztahu k procesní legitimaci se rozšířený senát NSS vyjadřuje v tom smyslu, že možnost podat ze strany nejvyššího státního zástupce správní žalobu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. je toliko „procesní vstupenkou“ do daného řízení. Tedy oproti ostatním žalobcům dle § 66 s. ř. s. je nejvyšší státní zástupce zvýhodněn. Nicméně toto zvýhodnění se týká pouze podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. a nikoli pak dalšího řízení o ní, kde už zaujímá stejné postavení jako zbylí žalobci dle § 66 s. ř. s., tedy v rámci následné fáze řízení mu svědčí stejná práva a stejné povinnosti jako ostatním žalobcům dle § 66 s. ř. s.

De lege ferenda by bylo vhodné zvážit nutnost existence neproporcionálního postavení žalobců ve veřejném zájmu dle § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. Vzhledem k samotnému faktu, že správní žaloba dle § 66 s. ř. s. jako taková slouží k ochraně veřejného zájmu, nemusel by být tento v případě nejvyššího státního zástupce ani ombudsmana explicitně konkretizován a stačilo by, pokud by byla žaloba opatřena konkrétními skutečnostmi, z nichž je patrné, že zde existuje závažný veřejný zájem, v jehož zájmu je žaloba dle § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. podávána.⁴⁷²

Když se ohlédneme zpět k vývoji existence samostatné žalobní legitimace ve veřejném zájmu ve vztahu k ombudsmanovi, kdy došlo k separaci závislosti veřejného ochránce práv na nejvyšším státním zástupci, přinejmenším by se dalo očekávat (ne-li se očekávalo), že budou mít v případě správních žalob ve veřejném zájmu stejné postavení.

⁴⁶⁹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2015, čj. 2 As 103/2015 – 128.

⁴⁷⁰ Tamtéž.

⁴⁷¹ Stejný závěr učinil rozšířený senát NSS v tomtéž svém usnesení i ve vztahu k řízení o kasační stížnosti.

⁴⁷² Bližší konkretizaci důvodů pro podání správní žaloby de lege lata dle § 66 odst. 2 s. ř. s. vyvozuje komentářová literatura – viz POTĚŠIL, Lukáš. In ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád ...* s. 579.

Není tomu tak a existuje zde významný a zřetelný rozdíl, který není odůvodněn ani v důvodové zprávě k novele s. ř. s. provedené zákonem č. 303/2011 Sb., kterou došlo k zakotvení samostatné aktivní žalobní legitimace ve vztahu k ombudsmanovi. Nicméně je nutno opět připomenout, že původní návrh zákona č. 303/2011 Sb., s touto disproporcí nepočítal a jak nejvyšší státní zástupce, tak i ombudsman měli mít stejné postavení, tedy i u veřejného ochránce práv měla absentovat povinnost závažný veřejný zájem na podání správní žaloby prokazovat.

K de lege lata existujícímu ztíženějšímu postavení veřejného ochránce práv je nutné zmínit i významný rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 5. 2015, čj. 15 A 103/2013 – 138, který se snaží tuto disproporci zmírnit, když pro splnění podmínky prokázání závažného veřejného zájmu postačí kumulativní splnění dvou základních skutečností. Jednak ze samotného obsahu správní žaloby „*musí jednoznačně vyplývat, že zájmy, na jejichž ochranu veřejný ochránce práv vystupuje, jsou skutečně závažnými veřejnými zájmy a nejedná se o partikulární zájmy konkrétních osob*“⁴⁷³ a dále z obsahu žaloby je evidentní existence „*důvodného podezření, že v rámci správního řízení (...) došlo k porušení právních předpisů sloužících k ochraně závažného veřejného zájmu a že toto porušení právních předpisů mohlo způsobit nezákonnost samotného žalobou napadeného rozhodnutí.*“⁴⁷⁴

Ztotožňuji se s názorem vyjádřeným ve výše citovaném rozsudku, a to, že skutečnost, zda došlo ve správním řízení, v rámci něhož bylo vydáno žalobou napadané rozhodnutí, k porušení zákona, je předmětem až samotného meritorního přezkumu ze strany správního soudu a nelze jej zaměňovat s nutností prokázání existence závažného veřejného zájmu ombudsmana na podání správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s.

Vzhledem k několikaleté obsolentnosti ustanovení § 66 odst. 1 s. ř. s., se úvahami de lege ferenda v dané oblasti tato práce nezabývá, nicméně pokud se jedná o žalobce dle § 66 odst. 4 s. ř. s., výše uvedená koncepce by se zde neuplatnila. Nebylo by tomu tak pro to, že za právního stavu de lege lata je potenciální okruh žalobců dle § 66 odst. 4 s. ř. s. v komparaci se žalobci dle § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. podstatně širší, a dále žalobce dle § 66 odst. 4 s. ř. s. může tuto žalobu podat (pouze) ve veřejném zájmu, nikoli v závažném veřejném zájmu. V konečném důsledku je tedy dosti široká jednak množina konkrétně aktivně legitimovaných subjektů, a dále i množina případů, které se týkají veřejného zájmu nikoli závažného, ale pouze prostého.

⁴⁷³ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 5. 2015, čj. 15 A 103/2013 – 138.

⁴⁷⁴ Tamtéž.

Vzhledem k výše uvedeným faktům v této podkapitole se domnívám, že právě vzhledem ke specifické funkční příslušnosti u žalobců dle § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. a k faktu, že tuto žalobu podávají v závažném veřejném zájmu, by de lege ferenda neměl ani jeden z těchto dvou žalobců závažný veřejný zájem k podání správní žaloby ve veřejném zájmu prokazovat, na rozdíl od žalobců dle § 66 odst. 4 s. ř. s. ve vztahu k (prostému) veřejnému zájmu.

4. 5. 4 Naplňování a formulování závažného veřejného zájmu

Důležitou roli v případě formulování obsahu neurčitěho právního pojmu „závažný veřejný zájem“ zastává judikatura správních soudů.

V případě správní žaloby dle § 66 s. ř. s. tomu tak je jistě taktéž, nicméně jak jsem již podotkla v předchozí podkapitole, pokud se jedná o nejvyššího státního zástupce v případě neexistence povinnosti přezkoumávat jím shledaný závažný veřejný zájem v každém konkrétním případě ze strany správního soudu, tak dochází k jeho konkretizaci již v samotné správní žalobě. Správní soud pak přebírá do svého odůvodnění i skutečnosti ze žaloby,⁴⁷⁵ čímž vlastně formuluje obsah neurčitěho právního pojmu závažný veřejný zájem, avšak na základě jeho konkretizace již samotným nejvyšším státním zástupcem. Tedy dochází zde k jisté ingerenci moci výkonné do moci soudní. Tuto ingerenci je možné zmírnit pouze tím, že správní soud nalezne v daném konkrétním případě ještě závažnější veřejný zájem, jehož ochraně dá přednost před závažným veřejným zájmem konkretizovaným nejvyšším státním zástupcem, nebo například tím, že není splněna lhůta k podání správní žaloby ve veřejném zájmu a tato správní žaloba tak musí být odmítnuta pro opožděnost.⁴⁷⁶⁴⁷⁷

Zajímavé v této oblasti je však pojetí obsahu daného neurčitěho právního pojmu ze strany veřejného ochránce práv. Jak jsem již zmiňovala v podkapitole 4. 3. 2 této práce, veřejný ochránce práv podal zatím pouze jednu jedinou správní žalobu dle § 66 odst. 3 s. ř. s., která směřovala proti několika správním rozhodnutím Městského úřadu Duchcov o povolení výstavby fotovoltaické elektrárny na území obce Moldava a její následné kolaudaci.

⁴⁷⁵ Toto by správní soud činil i v případě, kdyby bylo jeho povinností závažný veřejný zájem na podání správní žaloby přezkoumat, tedy skutečnosti týkající se závažného veřejného zájmu vyjádřené ve správní žalobě by po svém přezkumu do odůvodnění svého rozhodnutí přebíral a to tak, že by se s nimi buď ztotožnil či nikoli. Dle mého názoru však nelze explicitně a přímo říci, že „úvaha, zda je ve věci dán závažný veřejný zájem (§ 66 odst. 2 s. ř. s.) nepodléhá přezkumu správními soudy“ tak, jak to učinil NSS ve svém rozsudku ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006 – 69, neboť zde je ingerenci moci výkonné do moci soudní velmi jasně zřejmá, což je ve státě, kde panuje určitá dělba moci s nestrannými a nezávislými soudy, nepřijatelné.

⁴⁷⁶ § 46 odst. 1, písm. b) s. ř. s.

⁴⁷⁷ K jednotlivým oblastem a věcem, v nichž nejvyšší státní zástupce shledal veřejný zájem na podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. viz podkapitola 4. 2. 1 této práce.

V tiskové zprávě veřejné ochránkyně práv,⁴⁷⁸ ale následně i v odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem v této věci ze dne 14. 12. 2015, čj. 15 A 108/2013 – 277, je pak blíže osvětleno, že v daném případě veřejný ochránce práv považuje za veřejný zájem „*rušení správních rozhodnutí porušující předpisy určené k ochraně životního prostředí či k ochraně základních hodnot chráněných stavebním zákonem.*“⁴⁷⁹ Nicméně za naplnění obsahu pojmu a podmínky závažného veřejného zájmu považuje až kumulaci porušení řady ustanovení právních předpisů, jinými slovy „*porušení řady ustanovení odvětvových předpisů dosahujících intenzity popření samotných principů zákonnosti a principu prevence. Závažnost rovněž spatřuje v přetrvávajícím negativním vlivu povolených staveb na životní prostředí a nezastavěné území. Zvláště závažný veřejný zájem spatřuje žalobce rovněž v neschopnosti veřejné správy dosáhnout nápravy mimořádnými opravnými prostředky.*“⁴⁸⁰

Dle veřejné ochránkyně práv v daném případě došlo k zásahům do celé řady veřejných zájmů, a to včetně nedodržení závazků, které pro ČR plynou z členství v Evropské unii. Konkrétně byla tato kumulace dle veřejné ochránkyně práv dána:

- 1) umístěním stavby elektrárny do volné krajiny, do nezastavěného území, dokonce na území obce, v té době bez územního plánu,
- 2) předešlé nevyhodnocení zásahu do krajinného rázu,
- 3) neposouzení dopadu stavby na Ptačí oblast Východní Krušné hory (část soustavy NATURA 2000, tedy porušení závazků vyplývajících z členství ČR v Evropské unii),
- 4) předešlé neudělení výjimky z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů.

Veřejný ochránce práv tedy za naplnění obsahu neurčitého právního pojmu „závažný veřejný zájem“ v souvislosti s podáním správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. považoval kumulaci ochrany několika prostých veřejných zájmů, tedy že podmínka závažnosti onoho veřejného zájmu na podání správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. byla naplněna kumulací zásahů do jednotlivých veřejných zájmů.

V této souvislosti je však nutné citovat právní větu onoho rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 5. 2015, čj. 15 A 103/2013 – 138, který judikuje, že „závažnost veřejného zájmu (§66 odst. 3 s. ř. s.) pak znamená požadavek určité vyšší intenzity zásahu

⁴⁷⁸ *Veřejná ochránkyně práv vyhrála žalobu ve veřejném zájmu*[online]. ochrance.cz, 8. října 2014 [cit. 21. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2014/verejna-ochrankyne-prav-vyhrala-zalobu-ve-verejnem-zajmu/>>.

⁴⁷⁹ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 12. 2015, čj. 15 A 108/2013 – 277.

⁴⁸⁰ Tamtéž.

do zájmu chráněného právními předpisy (kvalifikovanější zájem).⁴⁸¹ Závažnost je v první části této právní věty vztahována k intenzitě zásahu a nikoli k veřejnému zájmu jako takovému, což je následně popřeno slovním spojením „kvalifikovanější zájem“ v závorce. Pro případ dalšího výkladu slovního spojení „závažný veřejný zájem“ soudní judikaturou v budoucnu je zapotřebí si uvědomit, zda bude hovořeno o výši intenzity zásahu do veřejného zájmu nebo o výši intenzity veřejného zájmu. Domnívám se, že ona závažnost je dána právě onou intenzitou zásahu do veřejného zájmu a v tomto smyslu a duchu by se dále měla vyvíjet judikatura správních soudů.

Domnívám se, že kromě uváděného případu týkajícího se fotovoltaické elektrárny, existovaly veřejné zájmy, do nichž bylo negativně zasaženo, a které by odůvodňovaly podání správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. ze strany veřejného ochránce práv i v rámci případu souvisejícího se systémem DONEZ, o němž bylo pojednáno v podkapitole 4. 5. 4.

Jednalo se o zásah do dvou veřejných zájmů, přičemž jejich kumulace by naplňovala znaky závažného veřejného zájmu tak, jak jej zatím vyvozuje ombudsman. Konkrétně se jednalo o překročení pravomoci Úřadu práce (tedy rozpornost s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 LZPS) a rozpornost s ústavně zaručeným právem na důstojnost dle čl. 10 odst. 1 LZPS. Při kumulaci zásahů do dvou veřejných zájmů se domnívám, že by byla naplněna ona podmínka závažného veřejného zájmu a v případě, že by v dané věci nevyvstal jiný závažný veřejný zájem, měl být veřejný ochránce práv s touto správní žalobou úspěšný. Ačkoli v daném případě zvažoval ombudsman podání správní žaloby, nakonec k tomu nedošlo, neboť systém byl poměrně brzy zrušen.

Jak již bylo zmíněno v podkapitole 4. 3. 2, veřejný ochránce práv velmi zvažoval podání správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. v případě nezákonnosti v oblasti povolování provozování tzv. videoloterijních terminálů. K podání správní žaloby nakonec nedošlo.⁴⁸² Ze závěrečného stanoviska veřejného ochránce práv v této věci⁴⁸³ lze nepřímou dovést, že pokud by ombudsman v daném případě správní žalobu dle § 66 odst. 3 s. ř. s. podal, oním závažným veřejným zájmem by byla nezákonnost povolování sázkových her provozovaných prostřednictvím videoloterijních terminálů. Veřejný ochránce práv totiž Ministerstvu financí navrhoval opatření k nápravě, a to konkrétně změnu, nebo zrušení

⁴⁸¹ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 5. 2015, čj. 15 A 103/2013 – 138.

⁴⁸² K důvodům nepodání správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. v tomto případě a rovněž podrobněji k tomuto případu viz podkapitola 4. 3. 2 této práce.

⁴⁸³ *Závěrečné stanovisko – návrh opatření k nápravě. Šetření postupu a rozhodování Ministerstva financí při povolování sázkových her provozovaných pomocí technických herních zařízení.* [online]. ochrance.cz, 4. listopadu 2011 [cit. 22. ledna 2016]. Dostupné na <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Ostatni-organy/2601-10-BK-ZSO.pdf>.

povolení v souladu s požadavkem jejich zákonnosti. Za závažný veřejný zájem na podání této správní žaloby by tak bylo možné označit zákonnost v jednání orgánů veřejné správy.

Ačkoli komentářová literatura zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy nepovažuje za veřejný zájem,⁴⁸⁴ tudíž ani za jeho vyšší formu – závažný veřejný zájem, je nutno se na danou nezákonnost podívat blíže. Uváděná nezákonnost totiž může být blíže konkretizována, a to například právě tak, jak to učinilo občanské sdružení Brnění ve svém podnětu v této věci ombudsmanovi.

Na první pohled se nejedná o kumulaci více veřejných zájmů, které by v souhrnu tvořili závažný veřejný zájem. Pokud však blíže rozebereme fakta, na základě nichž usuzujeme na onu nezákonnost povolení, vyvstane zde několik „prostých“ veřejných zájmů, do nichž je určitým způsobem negativně zasahováno a které v souhrnu tvoří nezákonnost povolení, nicméně z tohoto úhlu pohledu již posléze nelze hovořit o tom, že ochrana zákonnosti není veřejným zájmem.

V onom konkrétním případě byla spojována nezákonnost povolení sázkových her provozovaných prostřednictvím videoloterijních terminálů zejména v těchto následujících skutečnostech:

- ze strany Ministerstva financí nedošlo v povolovacím řízení k přiměřenému použití těch ustanovení zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, jejichž užití z povahy věci není vyloučeno; tedy ochrana je směřována ve vztahu k objektivnímu právu,

- Ministerstvo financí schválilo umístění a provoz koncových částí videoloterijních terminálů v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce, která reguluje provozování videoloterijních terminálů; ochrana směřována na ústavně zakotvené a garantované právo na územní samosprávu s minimální ingerencí ze strany státu,⁴⁸⁵

- nečinnost Ministerstva financí v souvislosti s rozporem vydaných povolení ve vztahu k obecně závazným vyhláškám obcí; ochrana je směřována směrem k zájmu na řádném výkonu veřejné správy,

- překročení mezí věcné působnosti Ministerstva financí při povolování videoloterijních terminálů; jednání v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 LZPS.⁴⁸⁶

⁴⁸⁴ Blíže k této problematice viz podkapitola 3. 2 této práce, přičemž ve vztahu dané problematiky k s. ř. viz mé závěry v podkapitole 3. 3 této práce.

⁴⁸⁵ Čl. 101 odst. 4 Ústavy: „Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“.

⁴⁸⁶ Blíže viz *Závěrečné stanovisko – návrh opatření k nápravě. Šetření postupu a rozhodování Ministerstva financí při povolování sázkových her provozovaných pomocí technických herních zařízení*. [online]. ochrance.cz, 4. listopadu 2011 [cit. 16. dubna 2016]. Dostupné na <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Ostatni-organy/2601-10-BK-ZSO.pdf>.

Je evidentní, že konečný úsudek o nezákonnosti povolení ze strany Ministerstva financí lze rozčlenit do několika rovin, přičemž jsou zde patrné i zásahy do ústavou garantovaných práv či principů – ústavní právo obcí na samosprávu či zásada vázanosti státní moci zákonem. Domnívám se tedy, že při takto dané kumulaci několika veřejných zájmů, které již samy o sobě způsobují nezákonnost daných povolení, by v případě podání správní žaloby ve veřejném zájmu měl být veřejný ochránce práv úspěšný, neboť závažný veřejný zájem na podání této správní žaloby byl právě touto kumulací dán. Nicméně správní žaloba ve veřejném zájmu v daném případě podána nebyla, a to z důvodů rozvedených v kapitole 4. 3. 2 této práce.

Závěrem podkapitoly je vhodné zmínit významný rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2015, čj. 9 As 294/2014 – 114, kdy se NSS vyjádřil k obsahu neurčitého právního pojmu „závažný veřejný zájem“ a otázce ochrany právní jistoty a práv jiných osob nabytých v dobré víře. Konstatoval, že pokud je „*dán závažný veřejný zájem na projednání žaloby, nemůže současně převážet ochrana právní jistoty a práv nabytých v dobré víře. (...) Existence závažného veřejného zájmu tedy v určitém slova smyslu „konzumuje“ ochranu právní jistoty a práv nabytých v dobré víře. Tam, kde převáží právní jistota a dobrá víra jednotlivých účastníků, není současně možné hovořit o existenci závažného veřejného zájmu.*“⁴⁸⁷

Za konkrétní závažný veřejný zájem, jehož ochrana převáží nad ochranou právní jistoty a práv nabytých v dobré víře pak NSS v tomto svém rozsudku považuje např. trvajících zakázanou činnost poškozujícího či ohrožujícího charakteru ve zvláště chráněném území, kdy ze zákazu činnosti není udělena případná výjimka. Toto trvajících poškozování nebo ohrožování dosahuje takové míry intenzity a z celospolečenského hlediska je natolik nepřijatelné, že „*je ani při poměření se zájmem na ochraně právní jistoty a na ochraně vztahů, které v mezidobí vznikly, nelze v žádném případě strpět.*“

4. 5. 5 Přijímání a získávání podnětů k podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. a šetření z vlastní iniciativy

Nejvyšší státní zástupce v případě správních žalob získává podněty pro jejich podávání z několika zdrojů. Jednak jde o vlastní činnost nejvyššího státního zastupitelství a jemu podřízených státních zastupitelství z trestního řízení, dále získává podněty od jiných státních orgánů – např. Úřad pro hospodářskou soutěž, orgány celní správy, orgány působící

⁴⁸⁷ Rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2015, čj. 9 As 294/2014 – 114.

v rámci finanční správy atd. Opomenuty nemohou zůstat ani spolky, které se většinou zabývají poskytováním právní pomoci.⁴⁸⁸

V minulosti, před účinností zákona č. 303/2001 Sb. mohl uplatnit svůj podnět i veřejný ochránce práv, který však již disponuje svou vlastní žalobní legitimací dle § 66 odst. 3 s. ř. s.

Ze zprávy o činnosti státního zastupitelství za rok 2008 lze vyčíst obecné úvahy Krajského státního zastupitelství v Praze o rozšíření možnosti aktivity nejvyššího státního zástupce v případě správních žalob ve veřejném zájmu, a to v souvislosti s rozšířením možností pro získávání poznatků pro uplatnění daného návrhového oprávnění nejvyššího státního zástupce.

Stejně tak je posléze možno ze zprávy o činnosti státního zastupitelství za rok 2010 vyčíst obdobný stesk nad neexistencí oprávnění státního zastupitelství samostatně vyhledávat v praxi nepochybně existující nezákonná správní rozhodnutí, přičemž je zde navrhováno ve výše uvedeném smyslu doplnit zákonnou úpravu o možnost provádět vlastní šetření a vlastní zjištění u příslušných orgánů.⁴⁸⁹ Doposud se tomu tak bohužel nestalo, nicméně je vcelku logické předpokládat a usuzovat, že v případě, kdyby státní zastupitelství disponovala možností samostatně vyhledávat nezákonná rozhodnutí a za tímto účelem provádět vlastní šetření u příslušných orgánů, nápad správních žalob dle § 66 odst. 2 s. ř. s. by se nejspíše zvýšil. Nutno však podotknout, že aby samotná nezákonnost správního rozhodnutí naplňovala obsah neurčitého právního pojmu „závažný veřejný zájem“ musela by dosahovat určité intenzity. V tomto ohledu a směru je nutno podotknout, že se jedná o úvahy *de lege ferenda*, které jsou podpořeny poznatky ze zpráv o činnosti státního zastupitelství z roku 2008 a 2010. Od té doby zmínka o této problematice v žádné další roční zprávě o činnosti státního zastupitelství není.

Veřejný ochránce práv získává ze své pozice, kdy jednak může provádět šetření z vlastní iniciativy, či k šetření může dostat z řad veřejnosti podnět, poměrně celistvý pohled na chod veřejné správy, což je významný rozdíl oproti nejvyššímu státnímu zástupci, který se dostane do styku s nezákonnými správními rozhodnutími pouze v souvislosti s tou trestnou činností, která se určitým způsobem dotýká více či méně oblasti veřejné správy. V tomto směru tedy ombudsman není, na rozdíl od státního zastupitelství, „vázán“ na vnější

⁴⁸⁸ VESECKA, Renata. Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle SŘS. In: NECKÁŘ, Jan a kol. (eds.). *Dny práva - 2008: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1670. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 337. ISBN 9788021047334. DOI: 978-80-210-4733-4. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/SBORNIK.pdf>

⁴⁸⁹ Blíže viz Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2010, s. 53, dostupné na http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Zpravy_o_cinnosti/2010/Text2010.pdf

podněty, ale sám může být ve vztahu k vyhledávání nezákonných správních rozhodnutí aktivní, nicméně v případě podání správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. se opětovně musí jednat o tak intenzivní nezákonnost, která naplňuje znaky závažného veřejného zájmu. V tomto směru má tedy veřejných ochránce práv příznivější postavení.

4. 5. 6 Dílčí závěr

Podání správní žaloby ve veřejném zájmu by mělo být mimořádným oprávněním. Na mimořádnost tohoto oprávnění lze usuzovat z několika hledisek.

Tím prvním je poměrně dlouze stanovená lhůta k jejímu podání, která činí obecně tři roky. V případě subjektu, o němž to stanoví zvláštní zákon, nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu, obecně dva měsíce. Takto stanovená tříletá lhůta výrazně koliduje s principem ochrany právní jistoty a ochrany dobré víry jednotlivce ve správnost správních rozhodnutí, ačkoli se nejedná o jediný případ, kdy se v případě podání prostředku nápravy vadného rozhodnutí v oblasti správního práva setkává právní úprava s takto dlouhou lhůtou.

Z celkové praxe nejvyššího státního zástupce i veřejného ochránce práv vyplývá, že takto nastavená zákonná lhůta není zvolena neefektivně. V případě nejvyššího státního zástupce však již bylo řešeno několik případů, kdy správní žalobu podal ke konci zákonem stanovené lhůty a správní soudy pak rozhodly tak, že upřednostnily ochranu právní jistoty a ochranu dobré víry jednotlivce ve správnost správních rozhodnutí, nad ochranou veřejného zájmu.

V případě ombudsmana pak existuje jediný případ, ve kterém se mu nepodařilo zákonem stanovenou tříletou lhůtu dodržet. Tato situace se týkala jeho důvěry ve vládu a s tím souvisejícího mimosoudního řešení nastalé situace.

V dalších případech se nelze setkat s tvrzením, že by lhůta pro podání správní žaloby dle § 66 odst. 1 – 3 s. ř. s. byla nastavena neefektivně.

Z hlediska žalobců dle § 66 odst. 4 s. ř. s. je pak lhůta stanovená jakou dvouměsíční, což se jeví jako adekvátní, když aktivně legitimovanými jsou zde typicky spolky zabývající se ochranou životního prostředí či veřejného zdraví a případně obce, které jsou dotčeny záměrem investora. Vzhledem k lokálnímu povědomí o případné realizaci záměru investora se jeví dvouměsíční lhůta vhodně zvolená, a to současně s naplněním principu právní jistoty.

Specificky řešená problematika funkční příslušnosti u nejvyššího státního zástupce ve vztahu k aktivní žalobní legitimaci rovněž ukazuje na mimořádnost tohoto institutu správního soudnictví. Soudní řád správní explicitně za aktivně legitimovaného

dle § 66 odst. 2 s. ř. s. považuje pouze nejvyššího státního zástupce. Domnívám se však, že extenzivním výkladem lze dospět k názoru, že v konkrétní věci lze delegovat ze strany nejvyššího státního zástupce oprávnění podat správní žalobu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. na jeho náměstka, což potvrzuje i judikatura NSS a ÚS a rovněž část právní vědy, a čímž došlo k **vyvrácení hypotézy č. XV.**⁴⁹⁰ Druhá, menšinová, část právní vědy tuto možnost odmítá. Domnívám se tedy, že se jedná o řádný výkon zástupčího práva. V rozporu s vůlí zákonodárce by pak bylo případné převedení celé této agendy na náměstka nejvyššího státního zástupce.

De lege ferenda je možné uvažovat o rozšíření oprávnění dle § 66 odst. 2 s. ř. s. i na vedoucí vrchní, krajské a okresní státní zástupce, když obdobné návrhy se objevily již v minulosti v souvislosti s novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Nicméně v tomto ohledu je nutno zvážit judikaturou explicitně vyřčenou koncepci nepřezkoumávání veřejného zájmu na podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s.

Obdobný výkon zástupčího práva lze v souvislosti s § 66 odst. 3 s. ř. s., a tedy i extenzivní výklad tohoto zákonného ustanovení, vyvodit i ve vztahu k zástupci veřejného ochránce práv, čímž došlo k **vyvrácení hypotézy č. XVI.**⁴⁹¹ I v tomto případě by se mělo jednat o delegaci konkrétních případů a nikoli delegaci celé agendy, což by bylo zřejmě opět v rozporu s vůlí zákonodárce.

Problematikou (ne)prokazování a (ne)přezkoumávání (závažného) veřejného zájmu se již několik let zaobírá judikatura NSS. Ve vztahu k nejvyššímu státnímu zástupci NSS judikoval, že jeho úvaha, zda je v konkrétní věci dán závažný veřejný zájem na podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s., nepodléhá přezkumu ze strany správních soudů.

Významným soudním rozhodnutím z poslední doby je usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2015, čj. 2 As 103/2015 – 128, kterým byl vyřčen fakt, že ono shledání závažného veřejného zájmu na podání správní žaloby ze strany nejvyššího státního zástupce je pouze jakousi „procesní vstupenkou“ do řízení o správní žalobě, kde posléze nejvyšší státní zástupce již žádné zvláštní procesní postavení nemá a v samotném řízení mu svědčí stejná práva a povinnosti jako ostatním žalobcům.

Oproti ostatním žalobcům dle § 66 s. ř. s. má tedy co do otázky podání správní žaloby ve veřejném zájmu výhodnější postavení. De lege ferenda je vhodné řešit toto jeho postavení ve vztahu k veřejnému ochránci práv, u něhož samotný fakt, že správní žalobu podává ve veřejném zájmu, neznamená onu „procesní vstupenkou“ do řízení, jako u nejvyššího

⁴⁹⁰ Hypotéza č. XV.: **Správní žalobu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. nemůže podat nikdo jiný než nejvyšší státní zástupce.**

⁴⁹¹ Hypotéza č. XVI.: **Správní žalobu dle § 66 odst. 3 s. ř. s. nemůže podat nikdo jiný než veřejných ochránce práv.**

státního zástupce. Jelikož ombudsmanovi, stejně jako nejvyššímu státnímu zástupci, slouží tato správní žaloba jako nástroj ochrany zájmu veřejného, právní úprava by se de lege ferenda měla ve vztahu k veřejnému ochránci změnit tak, že by jeho úvaha, že je na podání správní žaloby dán závažný veřejný zájem, nepodléhala přezkumu ze strany správních soudů tak, jako tomu je v případě nejvyššího státního zástupce a případně by stačilo, aby byla správní žaloba opatřena konkrétními skutečnostmi, z nichž je patrné, že zde existuje závažný veřejný zájem, v jehož zájmu je žaloba dle § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. podávána.

Úvaha ombudsmana, zda je dán na podání správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. závažný veřejný zájem, by tedy neměla podléhat přezkumu ze strany správních soudů, čímž došlo k **potvrzení hypotézy č. XVII.**⁴⁹²

V případě žalobců dle § 66 odst. 4 s. ř. s. by k automatické presumpci existence veřejného zájmu na podání správní žaloby docházet nemělo a to ze dvou důvodů.

Prvním z nich je existence velké množiny potenciálních žalobců dle § 66 odst. 4 s. ř. s. a s tím související možná zneužitelnost institutu správní žaloby ve veřejném zájmu.

Druhým důvodem je fakt, že žalobu dle § 66 odst. 4 s. ř. s. je možné podat za účelem ochrany prostého veřejného zájmu a nikoli veřejného zájmu závažného, tudíž opět množina potenciálních případů je mnohem širší než v případě žalob dle § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. a opět by mohlo dojít ke zneužívání tohoto institutu, což by bylo opět v rozporu s vůlí zákonodárce.

Na základě výše uvedených důvodů došlo k **potvrzení hypotézy č. XVIII.**⁴⁹³

De lege ferenda tedy navrhuji v případě nejvyššího státního zástupce a ombudsmana stejnou právní úpravu, a to absenci nutnosti prokazovat před správním soudem závažný veřejný zájem. V případě žalobců dle § 66 odst. 4 s. ř. s. zachovat právní úpravu de lege lata.

K naplňování a formulování neurčitěho právního pojmu „závažný veřejný zájem“ dochází zejména prostřednictvím judikatury správních soudů, nicméně primárně se jej snaží již definovat ve své správní žalobě jednak nejvyšší státní zástupce, ale i veřejný ochránce práv. Presumování závažného veřejného zájmu nejvyšším státním zástupcem a následná absence přezkumu tohoto neurčitěho právního pojmu ve správním soudnictví může vyústit v tu skutečnost, že za závažný veřejný zájem lze považovat jakýkoli veřejný zájem s kvalitativně vyšší hodnotou, a to dle úvahy nejvyššího státního zástupce.

⁴⁹² Hypotéza č. XVII.: Úvaha ombudsmana, zda je dán na podání správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. závažný veřejný zájem, by neměla podléhat přezkumu ze strany správních soudů.

⁴⁹³ Hypotéza č. XVIII.: Úvaha žalobců dle § 66 odst. 4 s. ř. s., zda je na podání správní žaloby dán veřejný zájem by měla podléhat přezkumu ze strany správních soudů.

Na druhou stranu lze z praxe veřejného ochránce, ale konečně i nejvyššího státního zástupce, vyčíst, že za naplnění obsahu neurčitého právního pojmu „závažný veřejný zájem“ považuje kumulaci ochrany několika prostých veřejných zájmů, ačkoli právě samotná nezákonnost správního rozhodnutí je tím důvodem pro podání správní žaloby dle § 66 odst. 3, případně 2 s. ř. s. Nezákonnost individuálního správního aktu je totiž nutno blíže definovat, když v konečném důsledku lze zjistit, že může být dána i například zásahem do Ústavou garantovaných práv či principů.

Dle mého názoru a rovněž i v souladu s výše uváděnou judikaturou ona intenzita, tedy konkrétně závažnost, veřejného zájmu je dána intenzitou, tedy závažností, zásahu do veřejného zájmu. Za účelem ochrany závažného veřejného zájmu tak stačí pouze jeden, avšak velmi intenzivní zásah dosahující popření samotných právních zásad. Domnívám se však, že i kumulaci několika zásahů do veřejného zájmu o nižší intenzitě by v souhrnu bylo možné považovat za velmi intenzivní zásah do zájmu veřejného jako takového. Je posléze na správním soudu, jak jednotlivé zásahy v celkovém souhrnu zhodnotí.

Konečně je de lege ferenda, zejména z hlediska rozhodovací praxe správních soudů, vhodné zvážit výklad závažnosti veřejného zájmu v každém konkrétním případě ve vztahu k výši intenzity tohoto zásahu do zájmu veřejného a nikoli k intenzitě onoho veřejného zájmu jako takového.

V závěru je nutno zmínit (ne)možnost státního zastupitelství samostatně vyhledávat v praxi existující případy, kdy je potenciálně možné správní žalobu v závažném veřejném zájmu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. podat.

Ombudsman má možnost v rámci své činnosti šetření z vlastní iniciativy, když tímto způsobem získává poměrně celistvý pohled na chod veřejné správy. Nejvyšší státní zastupitelství však v praxi nedisponuje možností samostatně vyhledávat v praxi nepochybně existující nezákonná správní rozhodnutí, na což již upozornilo v roce 2008 a 2010 ve svých každoročních zprávách o činnosti.⁴⁹⁴ S nezákonnými správními rozhodnutími, která mohou odůvodňovat podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s., přichází státní zastupitelství do styku v souvislosti s trestnou činností, která se více či méně dotýká veřejné správy.

Domnívám se, že v případě existence oprávnění státního zastupitelství samostatně vyhledávat případy, ve kterých by bylo možné podat správní žalobu dle § 66 odst. 2 s. ř. s., nelze pochybovat o zvýšení nápadu správních žalob.

⁴⁹⁴ Blíže viz Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2010, s. 53, dostupné na http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Zpravy_o_cinnosti/2010/Text2010.pdf

5 Důležitý veřejný zájem jako jedna z podmínek přiznání suspenzivního účinku správní žalobě

Správní žaloba, jakožto významný nástroj ochrany zejména veřejných subjektivních práv směřuje proti rozhodnutí správního orgánu a jejím podáním dochází k přechodu projednávané věci z rozhodovací sféry moci výkonné do rozhodovací sféry moci soudní. Tuto žalobu je možné podat pouze proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu a dále ji může žalobce podat jen tehdy, pokud jsou jím vyčerpány řádné opravné prostředky ve správním řízení před správním orgánem,⁴⁹⁵ čímž se naplňuje zásada subsidiarity ochrany ve správním soudnictví ve vztahu k ochraně v rámci samotné veřejné správy.⁴⁹⁶

Pokud je ochrana veřejných subjektivních práv jedním ze smyslů a cílů správního soudnictví, mohou být tato chráněna až v okamžiku, kdy do nich bylo autoritativně orgány veřejné správy zasazeno – daný stav vzniká v případě správní žaloby až tehdy, když žalobou napadený správní akt je pravomocný. Přiznání odkladného účinku správní žalobě znamená průlom do právních účinků pravomocného individuálního správního aktu správního orgánu. Tento průlom je iniciován žalobcem, neboť správní žalobě ex lege suspenzivní účinek přiznán není, z čehož lze rovněž usuzovat na charakter jisté mimořádnosti správní žaloby a řízení o ní.

Rozhodnutí o přiznání odkladného účinku je pak rozhodnutím, které má jednak poskytnout ochranu právům žalobce, a které rovněž současně zatímně zajistí poměry účastníků řízení do doby, než bude vydáno meritorní rozhodnutí, a to tak, aby nebyl ohrožen výkon tohoto meritorního rozhodnutí.⁴⁹⁷ V některých případech „je totiž nutno „zmrazit“ stav věci v době „před“ napadeným správním rozhodnutím protože pokud by mělo být provedeno (vykonáno) a následně bylo v rámci soudního přezkumu shledáno nezákonným a zrušeno či byla vyslovena jeho nicotnost, vrátit stav věci do podoby „před“ tímto nezákonným či nicotným rozhodnutím by bylo nemožné nebo neúměrně obtížné.“⁴⁹⁸

Z toho důvodu je v těchto případech důležité pozastavit právní následky napadaného rozhodnutí správního orgánu, neboť samotné soudní řízení správní by nemuselo zabránit tomu, aby nedošlo k ovlivnění právních poměrů osob nezákonným správním rozhodnutím.

⁴⁹⁵ K tomu srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004 – 110 týkající se téže filozofie mimořádného opravného prostředku, a to tzv. zásahové žaloby. K ústavní konformitě takto zakotveného relativně limitujícího přístupu k soudní ochraně až po vyčerpání řádných opravných prostředků v oblasti veřejné správy viz náleží ÚS ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1861/07.

⁴⁹⁶ Ačkoli v případě žalobců ve veřejném zájmu dle § 66 s. ř. s. se obecně nevyžaduje vyčerpání řádných opravných prostředků v souladu s § 5 s. ř. s., musí se však jednat o pravomocné rozhodnutí správního orgánu.

⁴⁹⁷ Obdobně viz usnesení ÚS ze dne 3. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 2635/07 – 1.

⁴⁹⁸ Usnesení NSS ze dne 6. 12. 2005, čj. 2 Afs 77/2005 – 96.

Přednost v těchto případech by právě z výše uvedených důvodů mělo dostat riziko opožděného účinku napadaného správního rozhodnutí, a to před rizikem, které je spjato s eventualitou účinků správního rozhodnutí, které smí být posléze zrušeno.⁴⁹⁹

Institutem blízkým suspenzivnímu účinku správní žaloby je předběžné opatření dle § 38 s. ř. s., které může správní soud ve formě usnesení vydat v již zahájeném soudním řízení správním v případě, že existuje potřeba zatímně upravit poměry účastníků řízení, případně dalších dotčených osob, pro hrozící vážnou újmu. Na rozdíl od předběžného opatření, které je využitelné ve všech typech soudního řízení správního, u odkladného účinku tomu tak není. Tento lze užít pouze v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti a v rámci obnovy řízení, konkrétně v souvislosti s návrhem na povolení obnovy dle § 117 odst. 1 s. ř. s.⁵⁰⁰

Přiznání suspenzivního účinku správní žalobě má pak smysl pouze v těch případech, kdy k odvrácení hrozící újmy stačí odklad vlastností již vydaného rozhodnutí. Předběžná opatření mají širší pole působnosti i v tom smyslu, že mohou uložit účastníkům, případně třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat, něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet.⁵⁰¹ Z těchto důvodů je možné v konkrétním řízení o správní žalobě žádat jednak o vydání předběžného opatření a jednak o přiznání odkladného účinku.⁵⁰² Nicméně i přes výše uvedené skutečnosti je v praxi více využíván institut suspenzivního účinku, neboť odklad vlastností správního rozhodnutí se často jeví jako dostačující.⁵⁰³

Problematika právní úpravy odkladného účinku správní žaloby se dotýká několika oblastí. Obecně lze hovořit o jádru této problematiky jako o procesněprávních a hmotněprávních podmínkách pro přiznání suspenzivního účinku správní žalobě.

Ohledně problematiky procesněprávních podmínek odkazují na relevantní literaturu případně judikaturu týkající se zejména otázky zákonem explicitně vyjádřeného požadavku existence návrhu na přiznání odkladného účinku správní žalobě ze strany žalobce⁵⁰⁴

⁴⁹⁹ Tamtéž.

⁵⁰⁰ Explicitní vyloučení použití institutu odkladného účinku ve vztahu k řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy judikoval Krajský soud v Ústí nad Labem v usnesení ze dne 19. 3. 2013, čj. 40 A 1/2013 – 34.

⁵⁰¹ Viz § 38 odst. 1 s. ř. s.

⁵⁰² Právní úprava s. ř. s. do 31. 12. 2011 toto neumožňovala.

⁵⁰³ BRUS, Martin. Judikatura NSS: Odkladný účinek a předběžné opatření. *Soudní rozhledy*, 2014, č. 1, s. 2.

⁵⁰⁴ BRUS, Martin. In ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád ...*, s. 656; BROTHÁNKOVÁ, Jana. In BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů*. Praha: Linde, 2006. s. 132. Ze zahraniční literatury pak např. EYERMANN, Erich. *VwGO Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar*. München: C. H. Beck, 2014. s. 584; STOLL, Peter-Tobias. In GRABITZ, Eberhard, HILF, Meinhard, NETTESHEIM, Martin et. al. *Das Recht der Europäischen Union*. 59. München: C. H. Beck, 2016, s. 3. Z judikatury např. náleží ÚS ze dne 5. 10. 2005, sp. zn. III ÚS 687/04, usnesení ÚS ze dne 1. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/09, rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2014, čj. 1 Azs 160/2014 – 25,

a vyjádřením žalovaného.⁵⁰⁵ Z širšího úhlu pohledu do kategorie podmínek procesního charakteru zde spadá i (nově)⁵⁰⁶ zákonem stanovená povinnost správního soudu o podaném návrhu rozhodnout, a to v zákonem stanovených lhůtách. I v této oblasti rovněž odkazují na relevantní literaturu a judikaturu, neboť není v možnostech předkládané práce se všemi těmito oblastmi zabývat.⁵⁰⁷

Pokud se jedná o hmotněprávní rovinu, je suspenzivní účinek správní žaloby spjat s prokázáním ze strany žalobce, že v případě nepřiznání odkladného účinku správní žalobě by výkon nebo jiné právní následky správního rozhodnutí pro něj znamenaly nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním suspenzivního účinku může vzniknout jiným osobám. Žalovaný pak na druhé straně tvrdí a prokazuje, že takovéto přiznání odkladného účinku správní žalobě je v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

Vzhledem k tématu disertační práce se její další část věnuje pouze jedné z těchto dvou hmotněprávních podmínek pro přiznání suspenzivního účinku, a to otázce důležitého veřejného zájmu v rámci jeho právní úpravy.⁵⁰⁸

rozsudek NSS ze dne 6. 1. 2016, čj. 2 Azs 271/2015 – 32, rozsudek ESLP ze dne 25. 5. 2004 *Kadlec a ostatní proti České republice*.

⁵⁰⁵ SPRATEK, Daniel. Odkladný účinek žaloby ve správním soudnictví. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 2008, č. 11, s. 41; BRUS, Martin. In ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád ...*, s. 660; ZAVŘELOVÁ, Jitka. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád ...*, s. 596; KADEČKA, Stanislav. K rozhodování o odkladném účinku správní žaloby. In HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 173. Z judikatury např. náleží ÚS ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. II. ÚS 310/04, Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2009, čj. 10 Ca 302/2009 – 45, náleží ÚS ze dne 19. 1. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 16/09, náleží ÚS ze dne 23. 9. 2013, sp. zn. IV. ÚS 4468/12.

⁵⁰⁶ Od 1. 1. 2012.

⁵⁰⁷ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Změny v odkladném účinku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. In KISELYOVÁ, Zuzana et al. (ed). *Mil'niky práva v stredoeurópskom priestore 2013: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, právnickou fakultou, v dňoch 21. – 23. 3. 2013 v priestoroch ÚZ NR SR Častá-Papiernička pod záštitou dekana Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty, prof. JUDr. Pavla Kubička, CSc.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, s. 643 – 649; ŠTENČEL, Václav. (Ne)rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě ve správním soudnictví a (ne)odůvodňování rozhodnutí. In *Správní právo*, 2008, číslo 7, s. 424 – 431. Z judikatury např. rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2003, čj. 2 Azs 3/2003 – 44, rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 As 10/2005 – 47, rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2005, čj. 4 Azs 32/2005 – 64, usnesení ÚS ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. II. ÚS 310/04, usnesení ÚS ze dne 9. 6. 2005, sp. zn. III. ÚS 156/05, usnesení ÚS ze dne 8. 12. 2005, sp. zn. III. ÚS 376/05, usnesení NSS ze dne 22. 2. 2006, čj. 1 Azs 19/2006 – 60, usnesení ÚS ze dne 31. 10. 2006, sp. zn. III. ÚS 665/06, usnesení NSS ze dne 20. 6. 2012, čj. 6 Ads 73/2012 – 17, rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2014, čj. 4 As 15/2014 – 41, rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2016, čj. 6 Azs 249/2016 – 24.

⁵⁰⁸ V otázce intenzity újmy, která by nepřiznáním suspenzivního účinku správní žalobě žalobci vznikla, odkazují rovněž na relevantní literaturu a judikaturu: BRUS, Martin. In ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád ...*, s. 655 – 660, SPRATEK, Daniel. Odkladný účinek ... s. 41, VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Změny ..., s. 643 – 649, VOPÁLKA, Vladimír. *Soudní řád ...*, s. 175, ZAVŘELOVÁ, Jitka. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád ...*, s. 594 – 600, usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 9. 1996, čj. 6 A 202/95 – 31, usnesení NSS ze dne 29. 8. 2003, čj. 6 A 160/2002 – 46, usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 12. 2003, čj. 58 Ca 55/2003 – 41, usnesení NSS ze dne 5. 10. 2004, čj. 6 Afs 25/2003 – 59, usnesení NSS ze dne 22. 12. 2004, čj. 4 As 52/2004 – 70, usnesení NSS ze dne 5. 1. 2005, čj. 1 Afs 106/2004 – 49, usnesení NSS ze dne 4. 10. 2005, čj. 8 As 26/2005 – 76, usnesení NSS ze dne 6. 12. 2005,

Tato kapitola tedy následně pojednává o právním zakotvení odkladného účinku správní žaloby, kdy je nastíněna i problematika (ne)nárokivosti suspenzivního účinku, a následně se soustředí na otázku důležitého veřejného zájmu v jeho právní úpravě. Rovněž je zde vymezena i problematika týkající se otázky, zda z pohledu s. ř. s. je zájem na existenci zákonných správních rozhodnutí, tedy zájem na ochraně zákonnosti, zájmem veřejným, a to právě například ve vztahu k suspenzivnímu účinku správní žaloby.

Významným propojovacím prvkem s předcházející částí této práce je posléze otázka (ne)možnosti podání návrhu na přiznání odkladného účinku správní žalobě žalobcům dle § 66 s. ř. s., kterou se tato kapitola rovněž zaobírá.

Hypotézy k dané části práce jsou stanoveny následovně:

XIX. Intenzita ochrany veřejného zájmu v právní úpravě odkladného účinku správní žaloby se od 1. 1. 2012 snížila.

XX. Ochrana objektivního práva je dle soudního řádu správního veřejným zájmem.

XXI. Žalobci dle § 66 s. ř. s. nemohou být dle právní úpravy suspenzivního účinku v § 73 odst. 2 s. ř. s. de lege lata s návrhem úspěšní.

5. 1 Právní zakotvení suspenzivního účinku správní žaloby a jeho přiznávání ex lege

Problematika správní žaloby byla od nepaměti neodmyslitelně spjata se suspenzivním účinkem ve vztahu k napadanému rozhodnutí správního orgánu. Institut odkladného účinku

čj. 2 Afs 77/2005 – 96, usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 1. 2007, čj. 15 Ca 165/2006 – 45, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006 – 49, usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. 7. 2007, čj. 62 Ca 20/2007 – 103, rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 9 Azs 1/2009 – 40, usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 23. 6. 2009, čj. 30 Ca 67/2009 – 18, usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 24. 6. 2009, čj. 31 Ca 50/2007 – 192, usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 13. 7. 2009, čj. 29 Ca 109/2009 – 121, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2011, čj. 10 A 50/2011 – 39, usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 12. 1. 2012, čj. 62 Af 74/2011-56, usnesení NSS ze dne 17. 5. 2012, čj. 7 As 61/2012 – 37, usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2012, čj. 62 Af 44/2012 – 143, usnesení NSS ze dne 16. 8. 2012, čj. 4 As 56/2012 – 58, usnesení NSS ze dne 24. 9. 2012, čj. 8 As 91/2012 – 30, usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2013, čj. 45 A 4/2013 – 9, usnesení NSS ze dne 21. 5. 2014, čj. 6 Afs 73/2014 – 56, usnesení NSS ze dne 11. 6. 2014, čj. 3 As 53/2014 – 21, usnesení NSS ze dne 8. 7. 2015, čj. 2 As 103/2015 – 157, usnesení NSS ze dne 2. 8. 2015, čj. 8 As 86/2015 – 47, usnesení NSS ze dne 1. 10. 2015, čj. 2 Azs 219/2015 – 23, usnesení NSS ze dne 5. 11. 2015, čj. 5 As 202/2015 – 85, usnesení NSS ze dne 6. 1. 2016, čj. 2 Azs 271/2015 – 32, usnesení NSS ze dne 20. 4. 2016, čj. 2 Azs 49/2016 – 20, rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2016, čj. 8 As 77/2012 – 25, usnesení NSS ze dne 6. 9. 2016, čj. 6 As 187/2016 – 18, usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 9. 10. 2006, čj. 62 Ca 12/2006 – 400.

správní žaloby má tak ve správním soudnictví na území dnešní ČR dlouholetou tradici, neboť již zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, obsahoval ustanovení o odkladném účinku správní žaloby. V průběhu času se právní úprava daného institutu různě vyvíjela a měnila, o čemž již bylo pojednáno v podkapitole 2. 1 této práce.

Ačkoli již s účinností s. ř. s., tedy od 1. 1. 2003, doznala celková koncepce správní žaloby, a stejně tak i správního soudnictví jako celku, výrazných a významných změn, na současné podobě právního zakotvení suspenzivního účinku správní žaloby má největší podíl novela s. ř. s. provedená zákonem č. 303/2011 Sb., která se stala účinnou k 1. 1. 2012.

De lege lata dle § 73 odst. 1 s. ř. s. platí obecné pravidlo, kdy podané správní žalobě odkladný účinek ex lege přiznán není, tedy jeho přiznání je považováno za výjimečné opatření činěné zejména ex actu.⁵⁰⁹ Z tohoto obecného pravidla však existuje několik výjimek.

Jednak sám s. ř. s. může suspenzivní účinek přiznat, což činí v souvislosti s právní úpravou obsaženou v rámci přechodných ustanovení k opravným prostředkům proti rozhodnutím správního orgánu dle § 129 odst. 1 s. ř. s.,⁵¹⁰ a dále pak zvláštní zákon může stanovit, že samotné podání správní žaloby má za následek odklad účinků správního rozhodnutí. Konkrétně se jedná například o situace a případy zakotvené v následujících právních předpisech:

a) § 32 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky (zákon o azylu) – obecně se jedná se o správní žalobu proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věcech mezinárodní ochrany s jistými výjimkami.⁵¹¹ Nicméně i v taxativně vymezených případech, kdy nedochází k přiznání odkladného účinku ex lege není vyloučeno, aby byl přiznán na základě žádosti žalobce dle § 73 s. ř. s., což mimo jiné konstatoval i Krajský soud v Praze v usnesení ze dne 15. 9. 2010, čj. 45 Az 20/2010 – 23.,

⁵⁰⁹ Uplatňuje se pravidlo presumpce platnosti a správnosti správního rozhodnutí.

⁵¹⁰ § 129 odst. 1 s. ř. s. stanoví: „*Ve věcech správního soudnictví, v nichž zvláštní zákon svěřuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. prosinci 2002, lze ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona podat ve lhůtě třiceti dnů od doručení rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinak, žalobu podle části třetí hlavy druhé dílu prvního tohoto zákona, jsou-li splněny podmínky tam stanovené. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, má podání žaloby odkladný účinek.*“ K výkladu tohoto zákonného ustanovení blíže viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 10. 2009, čj. 4 Ads 39/2008 – 83, a v souvislosti s problematiku aplikací daného zákonného ustanovení v praxi viz usnesení NSS ze dne 31. 10. 2008, čj. 4 Ads 39/2008 – 66.

⁵¹¹ Výjimkami jsou dle téhož zákona žaloby dle § 16 odst. 1 písm. b), d), f) a g), žaloby proti rozhodnutí o udělení azylu nebo doplňkové ochrany, žaloby proti rozhodnutí o prodloužení doplňkové ochrany a rozhodnutí o zastavení řízení podle § 25, s výjimkou rozhodnutí o zastavení řízení podle § 25 písm. i) z důvodu uvedeného v § 10a odst. 1 písm. g).

b) § 172 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů – správní žalobě proti rozhodnutí o vyhoštění cizince je ex lege ve vztahu k vykonatelnosti přiznán suspenzivní účinek,⁵¹²

c) § 9d odst. 2 EIA – toto zákonné ustanovení umožňuje správnímu soudu i bez návrhu rozhodnout o odkladném účinku správní žaloby podané proti rozhodnutí, které bylo vydáno v navazujícím řízení (např. řízení o umístění stavby), nebo o předběžném opatření dle s. ř. s. V případě, kdy hrozí nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí, správní soud dle explicitních požadavků tohoto zákonného ustanovení suspenzivní účinek přizná (nebo nařídí předběžné opatření).⁵¹³

d) § 61 odst. 6 a § 65 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů – suspenzivní účinek je ex lege přiznán jednak správní žalobě proti rozhodnutí o uložení pokuty, dále správním žalobám proti rozhodnutím týkajících se odnětí licence provozovateli vysílání dle § 63 téhož zákona a týkajících se zrušení registrace nebo její části provozovateli převzatého vysílání dle § 64 téhož zákona,

e) § 196 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů – ex lege je suspenzivní účinek přiznán ve vztahu k rozhodnutí služebního funkcionáře, kterým se ukládá kázeňský trest, náhrada škody nebo povinnost vrátit bezdůvodné obohacení. Odkladný účinek se vztahuje k vykonatelnosti daného rozhodnutí a je zákonem explicitně časově limitován do nabytí právní moci rozhodnutí správního soudu.,

f) § 28 odst. 4 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění) – jedná se o správní žalobu podanou vyvlastňovaným proti rozhodnutí o vyvlastnění práv k pozemku nebo ke stavbě.⁵¹⁴ Nicméně zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické

⁵¹² § 172 odst. 3 téhož zákona však ex lege nepřiznává odkladný účinek v případě rozhodnutí o vyhoštění z důvodů ohrožení bezpečnosti státu.

⁵¹³ Toto zákonné ustanovení reflektuje již starší judikaturu NSS, kdy se ve svém rozsudku ze dne 14. 7. 2007, čj. 1 As 39/2006 – 55 NSS vyjádřil v tom smyslu, že v případech, kdy podkladem pro vydání meritorního rozhodnutí bylo stanovisko o posuzování vlivů záměru na životní prostředí, „musí být žalobcům z řad dotčené veřejnosti (jmenovitě nevládním organizacím, resp. občanským sdružením podporujícím ochranu životního prostředí) vyhovováno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby).“ V případě, že by tomu tak nebylo, soudem poskytovaná ochrana by nebyla včasná a spravedlivá a dle NSS by se jednalo o porušení Aarhuské úmluvy a Směrnice 85/337/EHS. Za žalobce pak zákon o EIA označuje § 9d odst. 1 v souvislosti s § 3 písm. i, bodem 2 „právníckou osobou 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.“

⁵¹⁴ Konkrétně se jedná o výroky uvedené v § 24 odst. 3, písm. a) v souvislosti s § 28 odst. 4 téhož zákona.

infrastruktury obsahuje ve vztahu k zákonu o vyvlastnění speciální právní úpravu odkladného účinku, když v § 4 odst. 2 stanovuje, že správní soud suspenzivní účinek správní žalobě přizná za splnění dále stanovených podmínek. Dle Jemelky je tak nepřímě rušen paušální odkladný účinek správních žalob podle zákona o vyvlastnění.⁵¹⁵ Pro úplnost je však zapotřebí zmínit, že koncepce podmínek pro přiznání odkladného účinku správní žalobě dle tohoto zákona je rozdílná oproti koncepci podmínek stanovených § 73 s. ř. s., tudíž § 4 odst. 2 tohoto speciálního zákona je ve vztahu k § 73 s. ř. s. ustanovením speciálním.,

g) § 11 odst. 9 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku – toto ustanovení nepřiznává správní žalobě odkladný účinek přímo, nicméně lze v daném případě hovořit o jakémisi kvaziodkladném účinku, neboť přímo stanovuje, že pozemkový úřad vydá rozhodnutí uvedená v § 11 odst. 8 téhož zákona až poté, co prověří, zda nedošlo u příslušného soudu k podání správní žaloby proti rozhodnutí vydanému dle § 11 odst. 4 téhož zákona (rozhodnutí o pozemkových úpravách). Nejvyšší správní soud pak ve svém usnesení ze dne 12. 2. 2007, čj. 4 As 72/2006 – 69 vyvodil, že i přesto, že § 11 odst. 9 uváděného zákona explicitně nehovoří o odkladném účinku podané správní žaloby, má dané ustanovení srovnatelný dopad a jeho znění poskytuje podané správní žalobě suspenzivní účinek.⁵¹⁶

V případě, kdy s. ř. s. nebo zvláštní zákon ex lege odkladný účinek podané správní žalobě nepřiznává, je možné o něj zažádat správní soud, který jej může ad hoc přiznat, nicméně obecně je zapotřebí splnit podmínky stanovené v § 73 odst. 2 s. ř. s.⁵¹⁷ Soud tak může usnesením správní žalobě suspenzivní účinek přiznat, a to za splnění následujících, v § 73 odst. 2 s. ř. s. stanovených, podmínek:

- 1) na návrh žalobce,
- 2) po vyjádření žalovaného,
- 3) jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám,

⁵¹⁵ JEMELKA, Luboš. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád ...*, s. 594.

⁵¹⁶ Nejvyšší správní soud toto zákonné ustanovení vyložil velice extenzivně, a to tak že je zapotřebí zjistit, zda v souvislosti s daným rozhodnutím není vedeno jakékoli soudní řízení správní. Pokud ano, může pozemkový úřad vydat navazující rozhodnutí až v momentě, kdy se rozhodnutí správního soudu stane vykonatelným.

⁵¹⁷ Nelze však opomíjet už výše zmiňovanou situaci, kdy zvláštní zákon sám může stanovit své specifické požadavky pro přiznání odkladného účinku tak, jak to činí výše zmiňovaný § 4 odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury.

4) jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

V případě splnění všech výše uvedených podmínek a zaplacení soudního poplatku vzniká ze strany žalobce nárok na přiznání odkladného účinku jeho správní žalobě a správnímu soudu povinnost tento přiznat.

5. 2 (Ne)rozpornost přiznání suspenzivního účinku s důležitým veřejným zájmem

Jak již bylo uvedeno, k tomu, aby mohlo dojít k přiznání odkladného účinku správní žalobě, je zapotřebí splnit několik podmínek, a to jednak procesněprávního, ale i hmotněprávního charakteru.

Z hmotněprávního pohledu se posuzuje, zda by výkon nebo jiné právní následky správního rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním suspenzivního účinku může vzniknout jiným osobám, a dále se rovněž hodnotí, zda toto přiznání nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

Při posuzování, zda došlo k naplnění hmotněprávních předpokladů pro přiznání suspenzivního účinku správní žalobě, je zapotřebí hodnotit možný dopad výkonu správního rozhodnutí (případně odložení tohoto výkonu správního rozhodnutí), jež je napadáno správní žalobou, na okruh několika subjektů – žalobce, žalovaného, osob na řízení zúčastněných a veřejnosti.⁵¹⁸

Nerozpornost přiznání suspenzivního účinku s důležitým veřejným zájmem je hmotněprávní podmínka s objektivním aspektem. Tedy tato nerozpornost se posuzuje ve vztahu k veřejnosti, nikoli žalobci jako takovému – zde je naopak významným prvkem ona intenzita možné újmy, která má subjektivní aspekt ve vztahu k žalobci.

Do 31. 12. 2011 bylo možné přiznat suspenzivní účinek správní žalobě pouze za předpokladu, že jeho přiznání nebude v rozporu s veřejným zájmem, tedy jakýmkoli veřejným zájmem. Nově nesmí být přiznání odkladného účinku v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Touto konstrukcí zákonodárce rozšířil škálu možností, kdy je možné suspenzivní účinek vzhledem k nerozpornosti s důležitým veřejným zájmem přiznat.

⁵¹⁸ Nezbytnost posuzovat kromě zájmu žalobce a žalovaného rovněž i zájmy osob na řízení zúčastněných a veřejnosti jasně vyplývá z čl. II Doporučení Rady Evropy č. Rec (89) 8 o přijímání předběžných soudních opatření ve správních věcech.

Tato novelizace však na druhou stranu způsobila a přispěla k tomu, že ochrana veřejného zájmu již není natolik intenzivní, neboť není chráněn jakýkoli veřejný zájem, ale pouze takový veřejný zájem, který z kvalitativního hlediska v daném konkrétním případě splňuje požadavek, aby se jednalo o důležitý veřejný zájem, a nikoli o veřejný zájem prostý, který skrze institut suspenzivního účinku chráněn není.

Zda v řízení existuje důležitý veřejný zájem, jehož ochrana převáží nad újmou, která by mohla být způsobena navrhovatelem, či nikoli záleží na posouzení správního soudu, přičemž toto své rozhodnutí musí následně náležitě odůvodnit.

V minulosti bylo za takovýto veřejný zájem považováno např. neudržování ochranné známky, jež byla shledána za klamavou ve správním řízení,⁵¹⁹ případně rozhodnutí o vrácení řídičského oprávnění – zde byl za onen veřejný zájem považován jednak zájem na ochraně plynulosti a bezpečnosti silničního provozu a jednak zájem na ochraně majetku, zdraví a života ostatních účastníků silničního provozu,⁵²⁰ dále se často jedná obecně o oblast ochrany životního prostředí, např. ochrana dřevin před jejich kácením a těžbou v národní přírodní rezervaci⁵²¹ nebo například ochrana zvláště chráněných druhů živočichů,⁵²² neboť v těchto případech může dojít k nezvratnému poškození environmentálních statků, ještě předtím, než je vydáno konečné rozhodnutí ve věci.⁵²³

Pokud je napadené rozhodnutí správního orgánu vydáno z důvodu důležitého veřejného zájmu, tedy tvrzený důležitý veřejný zájem je důvodem pro vydání daného rozhodnutí, není zapotřebí pochybovat o rozpornosti tohoto důležitého veřejného zájmu a přiznání odkladného účinku žalobě ve vztahu k správnímu rozhodnutí, jehož meritum se týkalo právě onoho důležitého veřejného zájmu – je tak tedy možno bez dalšího zamítnout návrh na přiznání suspenzivního účinku správní žalobě?

⁵¹⁹ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2007, čj. 5 Ca 307/2006 – 77.

⁵²⁰ Srovnej k této problematice jednak usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 12. 11. 2009, čj. 31 Ca 148/2009 – 30 a usnesení NSS ze dne 25. 9. 2008, čj. 2 As 60/2008 – 103.

⁵²¹ Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 10. 2013, sp. zn. 22 A 36/2013.

⁵²² Usnesení NSS ze dne 5. 12. 2012, čj. 6 As 65/2012 – 86 či obdobně usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 6. 2008, čj. 22 Ca 134/2008 v souvislosti s výstavbou závodu Nošovice.

⁵²³ Často však návrhy na přiznání odkladného účinku z oblasti životního prostředí za účelem ochrany konkrétních složek životního prostředí bývají bezúspěšné, a to pro to, že navrhovatel dostatečně neprokáže či nedefinuje možný vznik a intenzitu újmy (např. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 11. 2005, sp. zn. 30 Ca 28/2005, usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 6. 2008, sp. zn. 22 Ca 19/2008, usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2009, čj. 10 Ca 302/2009 – 48, usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouc ze dne 22. 9. 2014, sp. zn. 65 A 23/2014, usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouc ze dne 29. 10. 2014, sp. zn. 65 A 40/2014, usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 8. 2015, sp. zn. 22 A 76/2015. Nutno však zmínit, že v řízení o správní žalobě nemusí být žalobce ze zákona zastoupen osobou s právním vzděláním. O to více zde může přicházet v úvahu výzva ze strany správního soudu k žalobci, aby doplnil své podání týkající se přiznání suspenzivního účinku a stanovení lhůty pro toto doplnění (§ 37 odst. 5 s. ř. s.) Pokud i přesto nedojde ke konkretizaci návrhu na přiznání odkladného účinku správní žalobě, správní soud návrh usnesením odmítne.

Bezespору tomu tak být automaticky nemůže, neboť zde může existovat jiný důležitý veřejný zájem, který může převážit, a na základě něhož bude možno suspenzivní účinek přiznat. Jako příklad, kdy je podána správní žaloba proti správnímu rozhodnutí, které bylo vydáno z důvodu veřejného zájmu a je žádáno o přiznání odkladného účinku správní žaloby, je možno uvést tuto modelovou situaci: napadaným správním rozhodnutím došlo ze strany obvodního báňského úřadu k povolení hornické činnosti a činnosti prováděné hornickým způsobem v okrajové části města, neboť je zde dán důležitý veřejný zájem společnosti na vydobytí desítek tun černého uhlí, které se následně použije v těžkém průmyslu v okolí, který je na těžbě černého uhlí závislý. Odvolací správní orgán potvrdil rozhodnutí prvostupňového správního orgánu. Toto správní rozhodnutí je následně napadeno správní žalobou podanou spolkem zabývajícím se ochranou životního prostředí. Společně s žalobou je podán návrh na přiznání suspenzivního účinku, kdy daný spolek za důležitý veřejný zájem označuje zájem na ochraně životního prostředí, který se konkrétně týká ochrany 200 let starého původního lužního lesa, kde se mimo jiné vyskytuje přirozené prostředí zákonem chráněného brouka.

Vydané správní rozhodnutí o povolení hornické činnosti a činnosti prováděné hornickým způsobem bylo sice vydáno z důvodu důležitého veřejného zájmu, nicméně z tohoto důvodu nelze automaticky návrh na přiznání odkladného účinku zamítnout. Správní soud se musí zabývat tím, zda důležitý veřejný zájem na ochraně životního prostředí v daném případě nebude mít přednost před důležitým veřejným zájmem na vydobytí ložiska černého uhlí.

Za tímto účelem NSS vyvodil v jednom ze svých rozhodnutí⁵²⁴ nutnost aplikovat třístupňový test proporcionality, jež vytvořil svou judikaturou ÚS.⁵²⁵

Na rozdíl od prokazování intenzity újmy na straně žalobcově, nemusí žalobce dokazovat, že přiznání odkladného účinku nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Zpochybnit návrh na přiznání suspenzivního účinku z důvodu rozpornosti s důležitým veřejným zájmem musí žalovaný – v případě rozpornosti s veřejným zájmem leží břemeno tvrzení a břemeno důkazní právě na něm. Pokud tak ale neučiní, soud odkladný účinek správní žalobě přizná, pokud z obsahu správního a soudního spisu tato rozpornost sama o sobě nevyplývá.

⁵²⁴ Usnesení NSS ze dne 6. 8. 2008, čj. 5 As 17/2008 – 131.

⁵²⁵ Např. náleží ÚS ze dne 21. 3. 2002, sp. zn. III. ÚS 256/01 nebo dále náleží ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

5. 2. 1 Nárok na vydání vyhovujícího rozhodnutí

Poté, co došlo po roce 1989 k obnovení správního soudnictví na území dnešní ČR skrze pátou část o. s. ř., bylo možno suspenzivní účinek správní žalobě na návrh přiznat. Dle doslovného textu zákona bylo přiznání odkladného účinku upraveno jako nenárokové⁵²⁶ a záviselo na úvaze soudu, respektive pouze předsedy senátu. Pojem vykonatelnost však v praxi přinášel problém týkající se interpretace tohoto pojmu.

V případě restriktivního výkladu by se jednalo o interpretaci pouze ve smyslu exekuce, v případě extenzivního výkladu by se jednalo o výkon práv nebo povinností, které byly založeny správním rozhodnutím napadaným správní žalobou. Praxe se přiklonila k interpretaci extenzivní ve vztahu k rozhodnutím, která ukládala povinnost ve smyslu dare či facere.⁵²⁷ Rozhodnutí ukládající povinnost ve smyslu omittere nebo pati zůstala sporná, k vyloučení suspenzivního účinku došlo zcela u rozhodnutí deklaratorních.⁵²⁸

Jak již bylo uvedeno výše, aby bylo možno přiznat správní žalobě ad hoc suspenzivní účinek, musí být splněny jak podmínky procesněprávního, tak i hmotněprávního charakteru. Pokud dojde k jejich naplnění, vyvstane nárok žalobce na přiznání tohoto účinku.

Aktuálně účinná právní úprava pracuje s institutem odkladného účinku ve vztahu k jeho přiznání jako s nárokem žalobce, neboť explicitně stanovuje soudu povinnost jej, v případě, kdy jsou splněny zákonem stanovené podmínky, správní žalobě přiznat.⁵²⁹

Na druhou stranu však v případě rozhodování o přiznání suspenzivního účinku správní žalobě dochází ze strany správních soudů k výkladu neurčitých právních pojmů, které jsou obsaženy v podmínkách pro jeho přiznání v § 73 odst. 2 s. ř. s. Lze konstatovat, že tomuto výkladu je ze strany správního soudu otevřen široký manévrovací prostor

⁵²⁶ Jako nenárokové bylo přiznání odkladného účinku považováno i vídeňskou judikaturou v období Rakouska-Uherska, na rozdíl od právní úpravy let 1918 - 1948, kdy NSS jej v celé řadě případů přiznává a pracuje s ním jako s nárokem. Blíže viz KADEČKA, Stanislav. K rozhodování o odkladném účinku ... s. 166 – 168.

⁵²⁷ Např. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 6. 1994, sp. zn. 6 A 51/94, rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 12. 1994, sp. zn. 6 A 198/94, rozhodnutí Vrchního soud v Praze ze dne 26. 7. 1999, sp. zn. 6 A 70/99.

⁵²⁸ Ústavní soud se ve svém nálezu ze dne 3. 1. 1996, sp. zn. I. ÚS 98/94, však vyjádřil při aplikaci ustanovení §79 odst. 2, zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ve vztahu k odkladu vykonatelnosti ústavní stížnosti napadaného rozhodnutí tak, že užil restriktivního výkladu, kdy pojem vykonatelnost vyložil ve smyslu exekuce.

⁵²⁹ Je vhodné zmínit jednak rozdíl mezi právní nárokovatelností přiznání suspenzivního účinku u správní žaloby a kasační stížnosti, neboť toto bývá častokrát opomíjeno a dále je vhodné zmínit i tu skutečnost, že v některých případech je judikatura týkající se suspenzivního účinku kasační stížnosti používána i ve vztahu k suspenzivnímu účinku správní žaloby. Tedy: na rozdíl od správní žaloby, v případě kasační stížnosti je na volné úvaze soudu, zda kasační stížnosti odkladný účinek přizná nebo ne. Pro srovnání uvádím dikci §107 odst. 1 s. ř. s.: „Kasační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení §73 odst. 2 – 5 se užíje přiměřeně.“ Kdežto koncepce suspenzivního účinku správní žaloby v § 73 odst. 2 s. ř. s. je následovná: „Soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná 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.“

skrze posuzování splnění hmotněprávních podmínek – jejich výklad může být silně extenzivní, ale taktéž i restriktivní. Z tohoto hlediska pak však může utrpět princip legitimního očekávání, předvídatelnosti soudního rozhodování či požadavek na vyloučení libovůle v rozhodovací činnosti soudů.

Soud by měl naplnění dílčích podmínek konfrontovat s testem proporcionality vyjádřeným v judikatuře ÚS,⁵³⁰ což potvrdil i NSS ve svém usnesení ze dne 6. 8. 2008, čj. 5 As 17/2008 – 131, když judikoval, že „z povinnosti ústavně konformního výkladu § 73 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že v případě kolize základního práva žalobce (stěžovatele) (v projednávaném případě práva na soudní ochranu a na pokojné užívání majetku) s veřejným zájmem nepostačí pro zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku pouhá existence kolidujícího veřejného zájmu, nýbrž je nutné vážit s pomocí testu proporcionality intenzitou hrozícího zásahu do základního práva svědčícího žalobci (stěžovateli) s intenzitou narušení veřejného zájmu.“⁵³¹ Správní soudy by tedy měly zvážit, zda je v každém konkrétním případě přiznání suspenzivního účinku přiměřené, tedy proporcionální.⁵³²

Jelikož jsou při formulaci hmotněprávních podmínek pro přiznání odkladného účinku správní žalobě použity neurčité právní pojmy, může teoreticky dojít k situaci, kdy jsou všechny podmínky pro jeho přiznání splněny, ale z komplexního pohledu na daný případ se jeho přiznání bude jevit jako nepřiměřené – nebo opačná, situace, kdy podmínky nebudou naplněny zcela, ale při komplexním pohledu na věc se bude jevit přiznání suspenzivního účinku jako proporcionální. Soud má posléze několik možností, jak danou situaci řešit.

Správní soud může posoudit celkovou přiměřenost přiznání suspenzivního účinku správní žalobě v daném případě a v tomto duchu a směru vyložit hmotněprávní podmínky pro jeho přiznání.

Druhým řešením, připadajícím v úvahu, se jeví pouze striktní přezkum splnění jednotlivých hmotněprávních podmínek bez jakékoli jejich vzájemné provázanosti či posuzování přiměřenosti v daném individuálním případě. Poté tedy soud vychází pouze z interpretace intenzity možné v budoucnu vzniklé újmy a slovního spojení „důležitý veřejný zájem“ – tedy snaží se subsumovat konkrétní skutkové okolnosti pod tyto neurčité právní pojmy bez jakékoli vzájemné provázanosti v dané věci.

⁵³⁰ Nález ÚS ze dne 18. 8. 2009, sp. zn. I. ÚS 557/09.

⁵³¹ Usnesení NSS ze dne 6. 8. 2008, čj. 5 As 17/2008 – 131.

⁵³² Dle téhož usnesení NSS test proporcionality zahrnuje: 1) test vhodnosti, 2) test potřebnosti a 3) test poměrování. Blíže viz usnesení NSS ze dne 6. 8. 2008, čj. 5 As 17/2008 – 131.

Toto řešení se však jeví, dle mého názoru, jako nevhodné, neboť i když je snazší konkrétní podmínky posuzovat izolovaně, v konečné fázi by mělo dojít k hodnocení každého konkrétního případu ze všech úhlů pohledu a zejména komplexně, a to právě s využitím již judikovaného testu proporcionality.

5. 2. 2 Zákonnost správních aktů jako důležitý veřejný zájem pro přiznání suspenzivního účinku správní žalobě

Ústavně-právní rozměr principu legality, jak již bylo uvedeno v jedné z předchozích kapitol, je obsažen v čl. 2 odst. 3 Ústavy⁵³³ a čl. 2 odst. 2 LZPS.⁵³⁴ Ze systematického hlediska konstrukce těchto dvou zákonů se tedy nachází na jednom z nejpřednějších míst, což ukazuje na významnost a důležitost tohoto principu.

Dle Weyra „*neexistuje jakýsi univerzální, obecně platný a všem ostatním (díličím) zájmům nadřazený veřejný zájem.*“⁵³⁵ Domnívám se, a komentářová literatura⁵³⁶ toto do jisté míry potvrzuje, že by měl existovat jeden určitým způsobem univerzálně platný veřejný zájem, a tím je právě princip legality, či zájem na ochraně objektivního práva, když právě onu významnost daného principu je možné dovodit právě z jeho ústavně-právního rozměru a koncepce.

Jak bylo uvedeno již v dřívější části této práce, v oblasti veřejné správy je uváděný princip zakotven v § 2 odst. 1 s. ř.⁵³⁷ s tím, že slovního spojení „veřejný zájem“ užívá s. ř. na více místech, než pouze v § 2 s. ř. Správní řád pak dále obsahuje zákonná ustanovení, která v sobě současně obsahují jednak pojem zákonnost, případně nerozpornost s právními předpisy, a neurčitý právní pojem „veřejný zájem.“⁵³⁸

V případě s. ř. sice nalezneme zákonná ustanovení, v nichž se vyskytuje pojem zákonnost či rozpornost s právem a slovní spojení „veřejný zájem“, avšak nejedná se tak, jako v případě s. ř., o zákonná ustanovení, která by obsahovala obě tato slovní spojení současně. Tudíž tímto způsobem nelze, jako v případě s. ř., vyvodit, zda lze zájem na zachování zákonnosti správních rozhodnutí považovat za zájem veřejný,

⁵³³ Čl. 2 odst. 3 Ústavy: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“

⁵³⁴ Čl. 2 odst. 2 LZPS: „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“

⁵³⁵ WEYR, František. *Teorie práva*. Brno: Orbis, Praha, 1936, s. 310.

⁵³⁶ VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád ...*, s. 158; VEDRAL, Josef. *Správní řád ...*, s. 100.

⁵³⁷ § 2 odst. 1 s. ř.: „*Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen "právní předpisy"). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.*“

⁵³⁸ Blíže viz podkapitola 3. 2 této práce.

a to i z toho důvodu, že správní soudy jsou při výkonu své činnosti nezávislé a nestranné, tudíž sice mohou na základě své rozhodovací činnosti poskytnout ochranu jistému veřejnému zájmu, který ve svém rozhodnutí blíže konkretizují, avšak při samotné rozhodovací činnosti nemohou a nejsou a priori vázáni ochranou veřejného zájmu tak, jak to činí při své rozhodovací činnosti správní orgány. Účelem správního soudnictví je totiž dle § 2 s. ř. s. poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických nebo právnických osob, případně rozhodovat v dalších věcech, o nichž tak s. ř. s. stanoví. Přičemž ochranu veřejných subjektivních práv je možné poskytovat jen způsobem a za podmínek stanovených zákonem. Smyslem a cílem správního soudnictví je „*zjištění, zda činností veřejné správy bylo či nebylo porušeno právo*“.⁵³⁹

Soudní řád správní pak používá neurčitého právního pojmu „veřejný zájem“ ve dvou svých ustanoveních:

- § 66 s. ř. s. – jednak v nadpise daného paragrafu, konkrétně pak ale již jen v odst. 2 a 3, tedy pokud se jedná o nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv; v případě ostatních žalobců ve veřejném zájmu již explicitně ochrana veřejného zájmu zmíněna není, když je tato skutečnost zastřešena nadpisem onoho zákonného ustanovení,

- § 73 odst. 2 s. ř. s. – právní úprava suspenzivního účinku; posléze v souvislosti s odkladným účinkem kasační stížnosti dle § 107 s. ř. s.

Ve vztahu zkoumání pojmu „zákonost“ a „veřejný zájem“ z pohledu s. ř. s. však nelze opomenout ustanovení § 12 odst. 3 s. ř. s., který stanoví, že „*v zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů se Nejvyšší správní soud v případech a postupem v tomto zákoně stanoveným může při své rozhodovací činnosti usnést na zásadním usnesení.*“ Z této zákonné dikce je patrné, že ze strany NSS existuje (by měl existovat) jistý zájem na zákonném rozhodování správních orgánů. Nezákonost rozhodování správních orgánů je možné pak „usměrnit,“ ale nikoli zpětně napravit, prostřednictvím zásadních usnesení.

Tedy i ze s. ř. s. je možné vyčíst zájem na existenci zákonných správních aktů, nicméně nejedná se o zájem veřejný a z dikce s. ř. s. už vůbec ne o důležitý či významný veřejný zájem.

Správní judikatura pak dovozuje zájem na existenci zákonných správních aktů rovněž možností podat ze strany nejvyššího státního zástupce správní žalobu ve veřejném zájmu dle § 66 odst. 2 s. ř. s.⁵⁴⁰ Tudíž pouze přes judikaturu vztahující se k aktivní žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce dle § 66 odst. 2 s. ř. s. lze dovodit, že zde existuje

⁵³⁹ Rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2004, čj. 1 As 28/2004 – 106.

⁵⁴⁰ Rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2015, čj. 2 As 103/2015 – 171.

zájem na existenci zákonných správních rozhodnutí a tento zájem vzhledem k dikci § 66 s. ř. s. lze považovat za zájem veřejný. Konečně ve vztahu k nejvyššímu státnímu zástupci, ale i veřejnému ochránci práv, lze uvažovat o kvalitativně vyšším veřejném zájmu, a to významném veřejném zájmu. Ve vztahu k žalobcům dle § 66 odst. 1 a 4 s. ř. s. by se jednalo o veřejný zájem prostý.

Jak bylo uvedeno již výše, dle mého názoru by do jisté míry jeden univerzální veřejný zájem existovat měl. Tímto by měl být právě zájem na existenci zákonných správních rozhodnutí. Ve vztahu právě k aktivní žalobní legitimaci dle § 66 odst. 2 s. ř. s. NSS konstatoval, že účelem správního soudnictví „*nemůže být poskytování absolutní ochrany veřejným subjektivním právům přiznaným za každé myslitelné situace, tedy např. i právům, která byla deklarována či konstituována nezákonně.*“⁵⁴¹ V tomtéž svém rozhodnutí se NSS vyjádřil i v tom duchu, že v širším slova smyslu je účelem správního soudnictví zajištění zákonnosti správních činností, potažmo dle judikatury ÚS⁵⁴² tlak na kultivaci veřejné správy jako celku.

Ačkoli by tedy měl být zájem na zákonnosti správních aktů zájmem veřejným, a to na základě ústavně-právního zakotvení principu legality, v rovině s. ř. s. je tomu dáno pouze skrze aktivní žalobní legitimaci dle § 66 s. ř. s. Avšak i přes existenci veřejného zájmu na existenci zákonných rozhodnutí správních orgánů, neplatí v případě právní úpravy odkladného účinku správní žaloby, že tomuto bude poskytnuta soudní ochrana vždy. V některých případech může být upřednostněn jiný veřejný zájem, kterému soudní ochrana poskytnuta bude.

Zajímavým příkladem může být poměrně nedávné usnesení NSS⁵⁴³ týkající se však suspenzivního účinku ve vztahu ke kasační stížnosti, avšak z oblasti (nezávazných) stanovisek EIA, tedy netýká se správního rozhodnutí konstitutivního nebo deklaratorního charakteru.

Žalobcem v dané věci bylo Letiště Vodochody a. s., žalovaným a rovněž stěžovatelem Ministerstvo životního prostředí. Žalovaný se podanou kasační stížností domáhal zrušení rozsudku Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno rozhodnutí ministra životního prostředí a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Správní žalobou došlo ke zrušení Stanoviska Ministerstva životního prostředí, odboru posuzování vlivů na životní prostředí a integrované prevence, k posouzení vlivů provedení záměru (modernizace Letiště

⁵⁴¹ Tamtéž.

⁵⁴² Nález ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

⁵⁴³ Usnesení NSS ze dne 5. 5. 2016, čj. 7 As 51/2016 – 161.

Vodochody) na životní prostředí. Ministerstvo životního prostředí společně s kasační stížností podalo i návrh na přiznání odkladného účinku s tím, že je vnitrostátně ale i mezinárodně odpovědně za řádné a zákonné vedení samotného procesu posuzování vlivů na životní prostředí, přičemž pokud by ponechalo nezákonné stanovisko EIA v platnosti, vystavilo by ČR velkému riziku újmy, neboť se jednalo o stanovisko nezákonné.

Žalobkyně ve svém vyjádření uvedla, že přiznání suspenzivního účinku je v rozporu s veřejným zájmem, kterým je modernizace letiště takovým způsobem, aby bylo schopno plnit z dlouhodobého hlediska závazky vůči Armádě ČR, a aby umožňovalo bezpečný a ekonomicky udržitelný provoz letiště bez dopadu na státní rozpočet (každý rok odkladu realizace projektu by měl za následek dodatečné náklady ve výši cca 44.000.000,- Kč.)

Nejvyšší správní soud musel poměřovat závažnost (intenzitu) újmy, která může nepřiznáním odkladného účinku vzniknout žalovanému a ostatním osobám. Dospěl k názoru, že případná nezákonnost stanoviska EIA nemůže bezprostředně představovat újmu pro žalovaného, neboť jako takové samo o sobě neopravňuje nikoho k žádné činnosti. Újma z mezinárodního pohledu by nastala až v případě realizace záměru na základě tohoto stanoviska. Ani hrozba toho, že vedle sebe budou existovat dvě protichůdná rozhodnutí (poběží navazující řízení a řízení o zrušení stanoviska EIA) není dle NSS důvodem pro to, aby žalovanému mohla vzniknout nepoměrně větší újma než ta, která hrozí žalobkyni.

Kasační stížnosti tedy v této věci odkladný účinek přiznán nebyl a nad zájmem na existenci zákonných správních aktů převážil zájem na modernizaci letiště. Nutno však opětovně podotknout, že se v tomto případě nejednalo o správní rozhodnutí ani konstitutivního ani deklaratorního charakteru, ale o podkladový akt, na základě něhož probíhají navazující řízení.

Lze říci, že obecně existuje, i kdyby jen z ústavně-právního hlediska, zakotvený (deklarovaný) veřejný zájem na existenci zákonných správních rozhodnutí. Některá tato rozhodnutí mohou být nezákonná z procesních důvodů, jiná z důvodů hmotněprávních. Vždy je však nutné danou nezákonnost blíže specifikovat, konkretizovat její intenzitu. Je posléze na úvaze správního soudu, jakému veřejnému zájmu dá v onom konkrétním řízení z hlediska (ne)přiznávání odkladného účinku přednost. Nicméně nelze a priori říci, že veřejný zájem na existenci zákonných správních rozhodnutí bude mít vždy přednost.

5. 3 Žalobci ve veřejném zájmu dle § 66 s. ř. s. a jejich vztah k problematice suspenzivního účinku

K podání návrhu na přiznání odkladného účinku správní žalobě je aktivně legitimován žalobce. Jedná se o žalobce, který tvrdí, že výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by znamenaly pro něj nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním suspenzivního účinku může vzniknout jiným osobám.

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu však může být podána i z důvodu veřejného zájmu, a to tedy žalobci dle § 66 s. ř. s., konkrétně prakticky buď nejvyšším státním zástupcem, nebo veřejným ochráncem práv anebo osobami, kterým toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.⁵⁴⁴

Ve výše uvedených případech tak nemůže dojít ke způsobení újmy přímo těmito žalobcům „osobně,“ neboť v řízení nehájí svůj vlastní zájem. Možnost podat samotnou správní žalobu ale již ne návrh na přiznání odkladného účinku je řešením poněkud nekoncepčním, přetrvávajícím v s. ř. s. již několik let.

Ačkoli se aktivní žalobní legitimace pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu z důvodu závažného veřejného zájmu rozšířila novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., i o veřejného ochránce práv, zákonodárce již další důsledky aktivní žalobní legitimace dle § 66 s. ř. s. nepromítl do ustanovení týkajícího se suspenzivního účinku správní žaloby.

Kterýkoli typ žalobce ve veřejném zájmu je v oblasti přiznávání odkladného účinku správní žalobě limitován – tento návrh podat nemůže, resp. může, nicméně jeho návrh by měl být odmítnut, neboť byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.⁵⁴⁵

Ačkoli tedy s. ř. s. explicitně neumožňuje žalobcům ve veřejném zájmu s úspěchem podat návrh na přiznání suspenzivního účinku, akcesorického návrhu ve vztahu ke správní žalobě, lze judikatorně tuto nekoncepční překážku překonat.

Pokud se jedná o spolky, neboli původní občanská sdružení, zde judikatura⁵⁴⁶ dovodila ve vztahu ke spolkům, které se domáhají přezkoumání ve věcech životního prostředí, možnost podat současně se správní žalobou dle § 65 odst. 2 s. ř. s. i návrh na přiznání suspenzivního

⁵⁴⁴ Vzhledem k obsolentnosti ustanovení § 66 odst. 1 s. ř. s. není uveden ve výčtu správní orgán, o němž tak stanoví zákon jednak upravující řízení před správními orgány a jednak upravující podmínky podání tohoto typu žaloby.

⁵⁴⁵ § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

⁵⁴⁶ Rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2007, čj. 1 As 39/2006 – 55, potvrzeno usnesením ÚS ze dne 15. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 2553/07, rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2007, čj. 5 As 53/2006 – 46, rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007 – 63, rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 3. 2008, sp. zn. 22 Ca 43/2008, usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 3. 2011, čj. 30 A 26/2010 – 72.

účinku této žalobě, přičemž NSS se vyjádřil tak, že „*musí být žalobcům z řad dotčené veřejnosti vyhověno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhověno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 85/337/EHS, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá.*“⁵⁴⁷ Nejvyšší správní soud se ve vztahu ke spolkům vyjádřil tak, že prokázání újmy pro žalobce je v těchto případech velice obtížné, nicméně „*soud je tedy povinen posuzovat, zda přiznání odkladného účinku žalobě je nezbytné k zajištění přiměřené, účinné, čestné, spravedlivé a včasné nápravy tak, aby předmětný environmentální statek nebyl nevratně poškozen nebo zničen dříve než bude vydáno konečné rozhodnutí a aby případný úspěch žalobce nebyl jen prázdným vítězstvím s významem nanejvýš akademickým.*“⁵⁴⁸

Výše uvedená judikatura se týká spolků a takzvaných navazujících řízení po řízení o posuzování vlivů na životní prostředí, přičemž v jednom ze svých posledních usnesení jí potvrdil i ÚS.⁵⁴⁹

Vzhledem k mezinárodním závazkům se však legislativa v této oblasti posuzování vlivů na životní prostředí poněkud změnila a od 1. 4. 2014 zákon explicitně umožňuje správnímu soudu o přiznání odkladného účinku rozhodnout i bez návrhu. V případě, že je podán návrh na přiznání odkladného účinku dle § 9d odst. 2 EIA, stačí, že je z něj patrné, že hrozí nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí, žádnou další podmínku §9d odst. 2 EIA neklade. Vzhledem k akcesoritě daného návrhu jej může podat ten, kdo je oprávněn podat správní žalobu jako takovou a tím je podle § 9d odst. 2 EIA dotčená veřejnost dle § 3 písm. i), bod 2 EIA.⁵⁵⁰

Ačkoli se novelizovaná legislativa týkající se posuzování vlivů na životní prostředí týká pouze spolků, které se domáhají přezkumu ve věcech životního prostředí a veřejného zdraví, a to na základě správní žaloby dle § 65 odst. 2 s. ř. s., domnívám se, že je tato legislativa plně aplikovatelná i na případné žaloby těchto spolků dle § 66 odst. 4 s. ř. s.

⁵⁴⁷ Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 3. 2011, čj. 30 A 26/2010 – 72.

⁵⁴⁸ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 3. 2008, sp. zn. 22 Ca 43/2008.

⁵⁴⁹ Usnesení ÚS ze dne 6. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 3831/14.

⁵⁵⁰ § 3 písm. i), bod 2 EIA: „*Pro účely tohoto zákona se rozumí dotčenou veřejností právnická 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.*“

Obecně však, pokud je správní žaloba dle § 66 s. ř. s. podávána za účelem ochrany veřejného zájmu, tedy jistého statku, na jehož ochraně se shodne určitá část společnosti, tak již jen z tohoto faktu by nemělo docházet ke lpění ze strany správních soudů na naplnění podmínky subjektivního charakteru – tedy podmínky týkající se intenzity možné újmy na straně žalobcově. V těchto případech by ochrana veřejného zájmu, v jehož prospěch je správní žaloba dle § 66 s. ř. s. podávána – tedy hmotněprávní podmínky objektivního charakteru – konzumovala hmotněprávní podmínku subjektivního charakteru, případně by se dalo extenzivním výkladem aplikovat výše uvedenou judikaturu z oblasti životního prostředí v případě spolků, tedy, že správní soud by si sám posoudil, zda přiznání suspenzivního účinku je zapotřebí k tomu, aby došlo k zajištění přiměřené, účinné, čestné, spravedlivé a včasné nápravy v dané věci.⁵⁵¹

A konečně lze tuto situaci řešit za použití již výše uváděného a judikovaného testu proporcionality.

Nicméně i přesto se domnívám, že by bylo vhodné v s. ř. s. explicitně zakotvit a umožnit i žalobcům hájící veřejný zájem podat rovněž návrh na přiznání odkladného účinku správní žalobě. Své významné uplatnění by přiznání suspenzivního účinku správní žalobě zajisté mělo ve věcech dotýkajících se životního prostředí v souvislosti s jeho ochranou. Nevidím však žádný racionální důvod pro to, aby žalobci dle § 66 s. ř. s. nemohli podávat rovněž i návrh na přiznání odkladného účinku.

Ustanovení § 73 s. ř. s. by mohlo být doplněno o odstavec, který jim tento procesní postup umožní, přičemž by se ze skutečnosti, že vlastnosti správního rozhodnutí nemohou způsobit újmu konkrétně těmto žalobcům, neuplatnilo ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s., ale samotný § 73 s. ř. s. by byl doplněn o další odstavec znějící např. takto: *„Je-li společně se žalobou podanou subjektem uvedeným v § 66 odst. 1 – 4 s. ř. s., podán i návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, soud tomuto návrhu může vyhovět, pokud to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Ustanovení § 73 odst. 2 se nepoužije.“*

5. 4 Dílčí závěr

S neurčitým právním pojmem „veřejný zájem“ se nesetkáváme v rámci řízení o správní žalobě pouze v souvislosti se zvláštní aktivní žalobní legitimací, ale rovněž i v oblasti právní úpravy suspenzivního účinku.

⁵⁵¹ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 3. 2008, sp. zn. 22 Ca 43/2008.

Podaná správní žaloba ex lege sama odkladný účinek nemá, pokud nestanoví s. ř. s., případně zvláštní zákon jinak. Soudní řád správní tak posléze stanoví v rámci svých přechodných ustanovení v § 129 odst. 1 s. ř. s. Ze zvláštních zákonů, které tak de lege lata stanoví lze uvést např. zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, zákon o EIA, zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů či zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Ačkoli obecně ex lege nemá podaná správní žaloba odkladný účinek, je možné jej za splnění několika zákonem stanovených podmínek přiznat. Správní soud tak může učinit usnesením, a to za splnění následujících zákonem vymezených předpokladů:

- 1) na návrh žalobce,
- 2) po vyjádření žalovaného,
- 3) pokud by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám,
- 4) jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem,
- 5) po zaplacení soudního poplatku.

Legislativa týkající se podmínek pro přiznání odkladného účinku správní žaloby doznala v souvislosti s novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., významných změn, a to právě i ve vztahu k veřejnému zájmu.

Za právní úpravy do roku 2012 bylo možné suspenzivní účinek správní žalobě přiznat mimo jiné tehdy, pokud by to nebylo v rozporu s (jakýmkoli) veřejným zájmem. Tedy jakýkoli prostý veřejný zájem byl právní úpravou chráněn. De lege lata je chráněn pouze veřejný zájem, na jehož ochraně je zájem intenzivnější, tedy tzv. důležitý veřejný zájem. Intenzita ochrany veřejného zájmu v právní úpravě odkladného účinku po 1. 1. 2012 snížila, čímž došlo **potvrzení hypotézy č. XIX.**⁵⁵²

V případě, že dojde ke kumulativnímu splnění výše uvedených předpokladů, vzniká navrhovateli nárok na přiznání suspenzivního účinku a správnímu soudu povinnost jej správní žalobě přiznat – na rozdíl od suspenzivního účinku v případě kasační stížnosti. Navzdory tomu se však i zde uplatňuje ze strany správního soudu subsumpce skutkových okolností daného případ v rámci výkladu neurčitých právních pojmů, když správním soudům je zde v tomto ohledu dán poměrně široký manévrovací prostor ve vztahu k posouzení splnění

⁵⁵² Hypotéza č. XIX.: **Intenzita ochrany veřejného zájmu v právní úpravě odkladného účinku se od 1. 1. 2012 snížila.**

hmotněprávních podmínek. Dle judikatury ÚS i NSS by však měl správní soud naplnění dílčích podmínek konfrontovat s testem proporcionality.

Správními soudy bývají často, jako důležitý veřejný zájem v souvislosti s institutem suspenzivního účinku, judikovány zejména environmentální statky, neboť často může dojít k jejich nezvratnému poškození, a to ještě předtím, než je vydáno rozhodnutí v meritů věci.

Pokud je podán návrh na přiznání suspenzivního účinku správní žalobě, která brojí proti rozhodnutí, které bylo vydáno z důvodu důležitého veřejného zájmu, nelze automaticky tento návrh zamítnout, ale správní soud je povinen posoudit jednotlivé podmínky pro jeho přiznání, neboť se může v řízení objevit jiný důležitý veřejný zájem, který na základě poměrování a za použití testu proporcionality převáží.

V případě důležitého veřejného zájmu se naskýtá otázka, zda zájem na existenci zákonných správních rozhodnutí je možné považovat z hlediska s. ř. s. za zájem veřejný, či dokonce za důležitý veřejný zájem.

Soudní řád správní užívá neurčitého právního pojmu „veřejný zájem“ pouze na dvou místech – v souvislosti se zvláštní aktivní žalobní legitimací dle § 66 s. ř. s. a se suspenzivním účinkem dle § 73 odst. 2 s. ř. s. Nicméně na žádném místě v s. ř. s. nenalezneme slovní spojení „zákonnost“ či „nerozpornost s právními předpisy“ současně v jednom ustanovení se slovním spojením „veřejný zájem“ tak, jako je tomu v s. ř.

Ze s. ř. s. lze vyčíst obecný zájem na existenci zákonných správních aktů, a to z § 12 odst. 3 s. ř. s. v souvislosti se zásadními usneseními NSS. Jedná se však pouze o jakýsi obecný zájem, nikoli však explicitně o zájem veřejný či důležitý veřejný zájem. Nicméně dle právní teorie lze některé obecné zájmy považovat za zájmy veřejné, když osobně se domnívám, že v daném případě lze dovést jistou kvalifikovanost a intenzitu takto obecně stanoveného a deklarovaného zájmu, jež lze v konečném důsledku považovat za zájem veřejný.

Správní judikatura pak dovozuje ze s. ř. s. existenci zájmu na existenci zákonných správních aktů, ale činí tak skrze aktivní žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce ve veřejném zájmu, kdy se domnívám, že toto tvrzení je analogicky použitelné i pro ostatní žalobce dle § 66 s. ř. s. Oběma argumenty tedy došlo k potvrzení **hypotézy č. XX.**⁵⁵³

Žalobce, který podává návrh na přiznání odkladného účinku, musí rovněž před správním soudem tvrdit, že výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by pro něj znamenaly nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může

⁵⁵³ Hypotéza č. XX.: **Ochrana objektivního práva je dle soudního řádu správního veřejným zájmem.**

vzniknout jiným osobám. V případě správní žaloby ve veřejném zájmu dle § 66 s. ř. s. však reálně konkrétně těmto žalobcům výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí nezpůsobí újmu, tedy podmínka subjektivní újmy dle jazykového výkladu § 73 odst. 2 s. ř. s. není naplněna, neboť žalobci dle § 66 s. ř. s. v řízení nehájí svůj vlastní zájem, čímž došlo k **potvrzení hypotézy č. XXI.**⁵⁵⁴

Ve vztahu k žalobcům ve veřejném zájmu vyvodila judikatura možnost podat návrh na přiznání odkladného účinku pro spolky, které se domáhají přezkumu ve věcech životního prostředí na základě obecné správní žaloby dle § 65 odst. 2 s. ř. s. Jedná se o případ takzvaných navazujících řízení po řízení o posuzování vlivů na životní prostředí z doby před 1. 4. 2014, od kdy může správní soud v daných případech o přiznání suspenzivního účinku rozhodnout i bez návrhu. V případě přiznání odkladného účinku na základě návrhu, tento podává dotčená veřejnost dle § 3 písm. i), bod 2 EIA. Domnívám se, že uváděná novelizovaná legislativa, která primárně míří na správní žalobu dle § 65 odst. 2 s. ř. s., je však aplikovatelná i na správní žaloby těchto spolků dle § 66 odst. 4 s. ř. s.

V případě ostatních žalobců ve veřejném zájmu dle § 66 s. ř. s. se domnívám, že by jim mělo být umožněno podávat návrh na přiznání odkladného účinku správní žalobě, a to explicitně přímo soudním řádem správním. Jelikož daní žalobci nemohou tvrdit a prokázat, že výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí způsobí újmu přímo jim osobně, postačilo by, aby návrh podali, tento nebyl v rozporu s důležitým veřejným zájmem a správní soud by si sám vyhodnotil za současného použití testu proporcionality, zda v konkrétním případě suspenzivní účinek správní žalobě přizná či nikoli. Nicméně de lege ferenda by mělo dojít k novelizaci legislativy v tom duchu, že by s. ř. s. explicitně stanovil možnost podání návrhu na přiznání suspenzivního účinku i žalobcům dle § 66 s. ř. s.

⁵⁵⁴ Hypotéza č. XXI.: Žalobci dle § 66 s. ř. s. nemohou být dle právní úpravy suspenzivního účinku v § 73 odst. 2 s. ř. s. de lege lata s návrhem úspěšní.

6 Zahraníční právní úprava ochrany veřejného zájmu v řízení typově korespondujícím s českým řízením o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu

S koncepcí veřejného zájmu v rámci soudních řízení správních, která jsou typově obdobou českého soudního řízení správního o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, se setkáváme rovněž v zahraničních právních úpravách. Typicky se jedná, stejně jako v české legislativě, zejména o oblast suspenzivního účinku správní žaloby, ale rovněž i o aktivní žalobní legitimaci ve veřejném zájmu.

Cílem této části disertační práce je analýza vybraných právních úprav ochrany veřejného zájmu v rámci soudního řízení správního o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, či jiném řízení obdobného charakteru, v zahraničních legislativách. V rámci uváděné analýzy dochází rovněž k nezbytnému porovnání dané právní oblasti v zahraničních právních úpravách s legislativou českou. Na základě toho jsou dále vyvozovány jednotlivé odlišnosti v daných řízeních s ohledem na možnou vzájemnou inspiraci *de lege ferenda*.

6. 1 Slovenská republika

Správní soudnictví na Slovensku prošlo v posledních několika měsících významnými změnami, které se nejvýrazněji projeví ve skutečnosti, že původní právní úprava správního soudnictví zakotvená v zákoně č. 99/1963 Zb., *Občiansky súdny poriadok*, je nově upravena v samostatném právním předpise, a to v zákoně č. 162/2015 Z. z., *Správny súdny poriadok*,⁵⁵⁵ s účinností od 1. 7. 2016.

Pravomoc soudů ve správním soudnictví je upravena obecně v § 6 odst. 1 s. s. p. a dále konkrétně v odst. 2 téhož zákonného ustanovení, když správní soudy rozhodují v řízeních o:

- a) správních žalobách,
- b) správních žalobách ve věcech správního trestání,
- c) správních žalobách ve věcech sociálních,
- d) správních žalobách ve věcech azylu, zajištění a správního vyhoštění,
- e) žalobách proti nečinnosti orgánu veřejné správy,
- f) žalobách proti jinému zásahu orgánu veřejné správy,
- g) žalobách ve věcech volebních,

⁵⁵⁵ Dále jen „s. s. p.“

- h) žalobách ve věcech územní samosprávy,
- i) žalobách ve věcech politických práv,
- j) kompetenčních žalobách,
- k) návrzích v jiných věcech.

Vychází se z koncepce generální klauzule, když posléze v § 7 s. s. p. jsou taxativně vymezeny situace, kdy se v rámci správního soudnictví nelze domáhat ochrany práv.⁵⁵⁶

Slovenské správní soudnictví je vykonáváno všeobecnými soudy, a to soudy okresními, krajskými a Nejvyšším soudem Slovenské republiky, přičemž s. s. p. je označuje za soudy správní. Soudní řízení je posléze vedeno u toho správního soudu, který je věcně, místně a kauzálně příslušný, přičemž se uplatňuje zásada perpetuatio fori.⁵⁵⁷

Obecně jsou dle § 10 s. s. p. věcně příslušné pro konání řízení a rozhodování v něm krajské soudy, pokud s. s. p. nestanoví jinak, přičemž následně v § 11 a v § 12 s. s. p. jsou vymezeny řízení, v nichž koná řízení a rozhoduje Nejvyšší soud⁵⁵⁸ či soudy okresní.⁵⁵⁹ Místní příslušnost krajských soudů je podrobněji rozvedena v § 13 s. s. p. a v případě okresních soudů v § 14 s. s. p. s odkazem na § 264 odst. 2 a § 293 odst. 2 s. s. p.⁵⁶⁰ Kauzální příslušnost se pak týká pouze soudů krajských.⁵⁶¹

Z § 6 odst. 2 s. s. p. lze vyčíst existenci několika typů správních žalob, a to konkrétně správních žalob týkajících se rozhodnutí správního orgánu. Jednak jde o všeobecnou správní žalobu upravenou v § 177 a násl. s. s. p., a dále o blíže konkretizované správní žaloby, a to správní žalobu ve věcech správního trestání dle § 194 a násl. s. s. p., správní žalobu v sociálních věcech dle § 199 a násl. s. s. p. a správní žalobu ve věcech azylu, zajištění a správního vyhoštění dle § 206 a násl. s. s. p.⁵⁶²

⁵⁵⁶ Například se jedná o tyto situace: pravomocná rozhodnutí orgánů veřejné správy a opatření orgánů veřejné správy, pokud před tím, než nabyla právní moci, účastník řízení nevyčerpal všechny řádné opravné prostředky, jejichž použití umožňuje zvláštní právní předpis, přičemž tato povinnost se nevztahuje na prokurátora a dotčenou veřejnost, pokud nebyla k podání řádného opravného prostředku oprávněna; rozhodnutí orgánů veřejné správy a opatření orgánů veřejné správy předběžné, procesní anebo pořádkové povahy, pokud neměly za následek újmu na subjektivních právech účastníka řízení; soukromoprávní spory a jiné soukromoprávní věci, ve kterých je dána pravomoc soudů v civilním soudním řízení, aj. Blíže viz § 7 s. s. p.

⁵⁵⁷ § 9 odst. 1 s. s. p.

⁵⁵⁸ Např. o správní žalobě proti rozhodnutí výboru Národní rady Slovenské republiky o přezkumu rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu; o žalobě generálního prokurátora Slovenské republiky o rozpuštění politické strany či o kasačních stížnostech.

⁵⁵⁹ Jedná se pouze o věci volebního charakteru – např. řízení ve věcech stálého seznamu voličů a seznamu voličů.

⁵⁶⁰ Jedná se o řízení ve věcech stálého seznamu voličů a seznamu voličů a dále o řízení ve věcech registrace kandidátních listin pro volby do orgánů samosprávného kraje.

⁵⁶¹ Blíže § 15 – 17 s. s. p.

⁵⁶² Blíže k právní úpravě „nového“ správního soudnictví na Slovensku viz např.: HANZELOVÁ, Ida, RUMANA, Ivan, ŠINGLIAROVÁ, Ina. *Správny súdny poriadok*. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016.

Otázka veřejného zájmu ve slovenském soudním řízení správním, typově obdobném soudnímu řízení o správní žalobě, se vyskytuje v řízení označeném jako „řízení o správní žalobě,“ ať už obecného charakteru či specifického charakteru,⁵⁶³ stejně jako v české právní úpravě, jednak v souvislosti s aktivní žalobní legitimací ve veřejném zájmu a jednak v souvislosti s institutem odkladného účinku správní žaloby. Následující podkapitoly se tak věnují právě problematice v těchto dvou oblastech.

6. 1. 1 Aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu

Správní žaloba je z pohledu zákonné dikce § 61, písm. a) s. s. p. definována jako procesní úkon, kterým fyzická osoba nebo právnická osoba uplatňuje právo na soudní ochranu porušeného nebo přímo dotčeného práva anebo právem chráněného zájmu.⁵⁶⁴ Nicméně, dle písm. b) a c) téhož zákonného ustanovení s. s. p. se jedná rovněž o procesní úkon, kterým:

- prokurátor uplatňuje své oprávnění chránit zákonnost, pokud nebylo vyhověno jeho opatření dle zvláštního předpisu, anebo generální prokurátor uplatňuje své oprávnění podle zvláštního předpisu,

- zainteresovaná veřejnost⁵⁶⁵ uplatňuje právo na soudní ochranu ve věcech životního prostředí.

V části třetí, hlavě první s. s. p. týkající se všeobecné správní žaloby jsou v § 177 odst. 2 s. s. p. uvedeny subjekty, které se mohou domáhat ochrany jiných než subjektivních práv. Taxativně je v tomto zákonném ustanovení uveden prokurátor a subjekt výslovně k tomu oprávněný zákonem.⁵⁶⁶

Slovenský s. s. p. tedy neposkytuje možnost ombudsmanovi, případně jiné instituci podat správní žalobu k ochraně jiného než subjektivního práva tak, jak to činí český s. ř. s. Nad to slovenská zákonná dikce zvláštní aktivní žalobní legitimace nepracuje se slovním spojením „veřejný zájem“ tak, jako to činí česká legislativa, nýbrž používá

596 s.; SEMAN, Tibor. *Verejná správa v správnom súdnictve*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016. 180 s.; KOTOVÁ, Janka. *Správny súdny poriadok s komentárom*. Žilina: Poradca, s. r. o., 2016. 176 s.

⁵⁶³ Správní žaloby dle § 6 odst. 2, písm. b) – d) s. s. p.

⁵⁶⁴ Tomuto zákonnému ustanovení pak koresponduje § 177 odst. 1 s. s. p., který stanoví, že správní žalobou se žalobce může domáhat ochrany svých subjektivních práv proti rozhodnutí orgánu veřejné správy anebo opatření orgánu veřejné správy.

⁵⁶⁵ Za zainteresovanou veřejnost je dle § 42 odst. 1 s. s. p. označena zainteresovaná veřejnost a dotčená veřejnost.

⁵⁶⁶ Viz § 177 odst. 2 s. s. p. týkající se řízení o správní žalobě.

označení, že se jedná o možnost domáhání se ochrany jiných než subjektivních práv, tedy a contrario vyvozují, že se jedná o právo objektivní.

V případě, že je správní žaloba podávána k ochraně jiného než subjektivního práva, tedy žalobcem je prokurátor nebo zainteresovaná veřejnost, je žalovaným ten orgán veřejné správy,⁵⁶⁷ který rozhodoval v posledním stupni.⁵⁶⁸ Tito žalobci nejsou povinni vyčerpat všechny řádné opravné prostředky před podáním správní žaloby, přičemž pro zainteresovanou veřejnost se toto pravidlo uplatní tehdy, pokud nebyla oprávněna podat řádný opravný prostředek.⁵⁶⁹

Pro prokurátora i zainteresovanou veřejnost pak platí dvouměsíční lhůta pro podání správní žaloby. U prokurátora se počítá od právní moci rozhodnutí orgánu veřejné správy o nevyhovění protestu prokurátora, u zainteresované veřejnosti od právní moci rozhodnutí orgánu veřejné správy anebo vydání opatření orgánu veřejné správy. Zmeškání lhůty nelze prominout.⁵⁷⁰

Prokurátor

Již v úvodu této části práce je zřetelné, že správní žalobu k ochraně jiného než subjektivního práva může podle slovenské právní úpravy podat kterýkoli prokurátor, na rozdíl od české legislativy, kde s. ř. s. explicitně aktivně legitimuje pouze nejvyššího státního zástupce, když výkladem lze posléze dovodit možnost podání správní žaloby i jeho náměstkem.

V případě prokurátora je s. s. p. postaven na principu návaznosti správního soudnictví a netrestního dozoru prokurátora vyjádřeného v § 5 odst. 11 s. s. p. tak, že řízení před správním soudem funkčně souvisí s výkonem dozoru prokurátora nad zachováváním zákonitosti ze strany orgánů veřejné správy podle zvláštního předpisu.

Tato zásada by měla sloužit jako jistý filtr, jehož účelem by mělo být odstranění nezákonnosti ještě předtím, než o konkrétní věci rozhodne správní soud. Netrestní dozor prokuratury tak představuje jistý mezistupeň mezi opravným prostředkem upraveným v zákoně č.71/1967 Zb., o správním konaní (správny poriadok), a správním soudnictvím. V případě protestu prokurátora má totiž správní orgán možnost odstranit v protestu namítanou nezákonnost v rámci vlastního rozhodování nebo postupu. Pokud správní orgán s protestem

⁵⁶⁷ Orgán veřejné správy je pro účely s. s. p. definován v § 4 s. s. p.

⁵⁶⁸ § 180 odst. 2 s. s. p.

⁵⁶⁹ § 7, písm. a) s. s. p.

⁵⁷⁰ § 181 odst. 2 – 4 s. s. p.

prokurátora nesouhlasí, je zde dále možnost konkrétní projednávanou věc přenést do oblasti správního soudnictví před správní soud.⁵⁷¹

Účelem daného principu je zabezpečování zákonnosti ve věcech, ve kterých nezákonný stav vyhovuje všem účastníkům i orgánu veřejné správy, a tedy zde absentuje osoba, která by se s žalobou na správní soud obrátila.⁵⁷² Prokurátor může podat správní žalobu proti rozhodnutí orgánu veřejné správy anebo opatření orgánu veřejné správy, pokud orgán veřejné správy nevyhověl jeho protestu a nezrušil jím napadnuté rozhodnutí anebo opatření. Dle § 182 odst. 2, písm. c) s. s. p. musí prokurátor ke správní žalobě připojit jako přílohu rozhodnutí o nevyhovění protestu prokurátora.

Protest prokurátora je dle § 22 odst. 1, písm. a) zákona č. 153/2001 Z. z., o prokuratuře, jedním z právních prostředků, kterým prokurátor vykonává dozor nad dodržováním zákonů a ostatních všeobecně závazných právních předpisů ze strany orgánů veřejné správy. Prokurátor je oprávněn jej podat mimo jiné proti rozhodnutí orgánů veřejné správy,⁵⁷³ pokud byl porušen zákon nebo jiný všeobecně závazný právní předpis.⁵⁷⁴⁵⁷⁵

Slovenský s. s. p. tedy před podáním správní žaloby vyžaduje aktivní účast na řízení ze strany prokurátora, a to ve formě podání protestu, což česká legislativa nezná.

Aktivní žalobní legitimace k ochraně jiného než subjektivního práva ve vztahu k prokurátorovi nepředpokládá povinnost prokurátora shledat, případně prokazovat v rámci správní žaloby veřejný zájem v dané konkrétní věci, čímž se tato právní úprava liší od české legislativy. V tomto směru se však nejedná o podstatný rozdíl, neboť dle judikatury NSS představuje shledání závažného veřejného zájmu na podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. pouze procesní vstupenku do soudního řízení správního, avšak již nikoli zvláštní postavení v rámci samotného řízení, neboť tam již nejvyššímu státnímu zástupci svědčí stejná práva a povinnosti jako ostatním žalobcům.⁵⁷⁶

Na druhou stranu fakt, že konání prokurátora sleduje ochranu veřejného zájmu, vyplývá přímo z § 3 odst. 2, a § 5 písm. c) zákona č. 153/2001 Z. z., o prokuratuře, kdy dle uváděných zákonných ustanovení je prokuratura jednak povinna ve veřejném zájmu činit opatření vedoucí k zjištění a odstranění porušení zákonnosti a mimo jiné opatření na obnovu porušených práv, a dále prokurátor vykonává své úkoly na základě zákona

⁵⁷¹ *Důvodová správa – osobitná část* [online]. nrsr.sk, [cit. 26. února 2017]. Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282>>, § 5.

⁵⁷² Tamtéž.

⁵⁷³ § 21, odst. 1, písm. a), bod. 1 zákona č. 153/2001 Z. z., o prokuratuře.

⁵⁷⁴ § 23 odst. 1 téhož zákona.

⁵⁷⁵ Blíže k náležitostem protestu prokurátora a řízení o něm viz § 23 – 27 téhož zákona.

⁵⁷⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2015, čj. 2 As 103/2015 – 128.

a prostředky stanovenými zákonem, přičemž při plnění úkolů je povinen chránit veřejný zájem.

Zainteresovaná veřejnost

Zainteresovaná veřejnost může podat správní žalobu proti rozhodnutí orgánu veřejné správy anebo opatření orgánu veřejné správy, pokud tvrdí, že tím byl porušen veřejný zájem v oblasti životního prostředí.

Zde lze vidět rozdíl oproti české právní úpravě, když § 66 odst. 4 s. ř. s. sice hovoří o osobě, které výslovně zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu, svěřuje podat správní žalobu ve veřejném zájmu, nicméně již konkrétně nevymezuje oblast, jíž se tato správní žaloba týká (oblast životního prostředí).

Zainteresovaná veřejnost může dále v souladu s § 42 odst. 1, písm. a) s. s. p. podat správní žalobu tehdy, pokud má podle zvláštního právního předpisu právo se účastnit správního řízení ve věcech týkajících se životního prostředí.

Slovenská právní úprava se snaží takto vymezenou aktivní žalobní legitimací dostat mezinárodním závazkům, když důvodová zpráva k s. s. p. uvádí, že toto zákonné ustanovení zohledňuje znění čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy, nicméně pod pojmem zainteresovaná veřejnost je dle téže zprávy zapotřebí rozumět i dotčenou veřejnost ve smyslu směrnice 2011/92/EU,⁵⁷⁷ tedy ve smyslu procesu posuzování vlivů na životní prostředí.

Nicméně již před účinností nové právní úpravy správního soudnictví na Slovensku se Nejvyšší soud Slovenské republiky ve svém rozsudku ze dne 7. 7. 2011, sp. zn. 3 Sžp/46/2009, vyjádřil v návaznosti na rozsudek SD EU ze dne 8. 3. 2011, sp. zn. C-240/09 *VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky* tak, že ačkoli čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nedisponuje přímým účinkem, je zapotřebí ve správním řízení postupovat tak, aby žalobce jako spolek hájící zájmy ochrany životního prostředí mohl podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, a tak mu přiznat postavení účastníka správního řízení – to vše s cílem umožnit účinnou ochranu životního prostředí tak, jak tato skutečnost vyplývá z práva Evropské unie.⁵⁷⁸

⁵⁷⁷ *Důvodová zpráva – osobitná část* [online]. nrsr.sk, [cit. 26. února 2017]. Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282>>, § 42.

⁵⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu Slovenské republiky ze dne 7. 7. 2011, sp. zn. 3 Sžp/46/2009.

Konstantní judikatura Nejvyššího soudu Slovenské republiky však uvádí, že zainteresovaná veřejnost má právo být účastníkem řízení i v těch konkrétních řízeních týkajících se životního prostředí, kde chybí výslovná právní úprava.⁵⁷⁹

Nadto již zmiňovaná judikatura SD EU týkající se Směrnice 85/337/EHS uvádí, že v zájmu zajištění širokého přístupu ke spravedlnosti, nemůže být přístup konkrétní osoby k soudu vázán na podmínku účasti v předchozím správním řízení.⁵⁸⁰ Tedy ustanovení § 42 odst. 1, písm. a) s. s. p., které stanoví, že zainteresovaná veřejnost může podat správní žalobu podle § 6 odst. 2, písm. a) s. s. p., pokud jí náleží právo účastnit se správního řízení ve věcech životního prostředí, není v souladu s judikaturou SD EU v otázce co nejširšího přístupu ke spravedlnosti. Nicméně tento nedostatek je možné de lege ferenda odstranit buďto novelizací s. s. p., kdy podmínka předchozí účasti v rámci správního řízení bude absentovat nebo lze tento nedostatek za stávající právní úpravy postupně zhojit judikatorní praxí správních soudů v souvislosti s eurokonformním výkladem národních právních předpisů ve vztahu k předpisům a judikatuře EU.

V tomto směru tedy není slovenská právní úprava, stejně jako česká legislativa, v úplném souladu s mezinárodními požadavky kladenými ze strany EU.

6. 1. 2 Veřejný zájem v právní úpravě suspenzivního účinku správní žaloby

Odkladný účinek správní žaloby upravuje s. s. p. v § 184 a násl. Samotné podání správní žaloby ex lege za následek nastoupení suspenzivního účinku obecně nemá, nicméně s. s. p. nebo zvláštní právní předpis může stanovit jinak.⁵⁸¹

Následně tak s. s. p. činí výjimku z tohoto obecného pravidla v souvislosti se správní žalobou podle hlavy čtvrté s. s. p., a to konkrétně v souvislosti se správní žalobou ve věcech azylu v § 213 odst. 1 s. s. p.⁵⁸² Zvláštní zákony, které pak podané správní žalobě suspenzivní účinek přiznávají jsou například: zákon č. 308/2000 Z. z., o vysielanie a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách⁵⁸³ nebo zákon č. 220/2007 Z. z., o digitálnom vysielaní programových služieb a poskytovaní iných obsahových služieb

⁵⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu Slovenské republiky ze dne 27. 6. 2013, sp. zn. 5 Sžp/21/2012.

⁵⁸⁰ Rozsudek ze dne 15. 10. 2009, sp. zn. C-263/08 *Djurgården-Liila Värtans Miljöskyddsforening proti Stockholms kommun genom dess marknämnd*.

⁵⁸¹ § 184 s. s. p.

⁵⁸² Dle tohoto zákonného ustanovení má podání správní žaloby odkladný účinek, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Zvláštním právním předpisem je zde posléze zákon č. 480/2002 Z. z., o azyle a zmene a doplnení niektorých zákonov, který stanoví jinak v následujících ustanoveních: § 19 odst. 4, § 21 odst. 1, 2, § 23 odst. 5, § 31 odst. 6, § 34, § 46c, § 51.

⁵⁸³ Blíže viz následující ustanovení tohoto zákona: § 17 odst. 7, § 51 odst. 8, § 52 odst. 6, § 54 odst. 4, § 60 odst. 6, 7, § 61 odst. 4, § 63 odst. 3.

prostřednictvím digitálního přenosu a o změně a doplnění některých zákonů (zákon o digitálním vysílání).⁵⁸⁴

Ačkoli s. s. p. obecně ex lege suspensivní účinek podané správní žalobě nepřiznává, lze jej přiznat na základě úvahy správního soudu, a to za splnění zákonem stanovených podmínek, přičemž právní úpravu odkladného účinku v souvislosti se žalobou proti rozhodnutí správního orgánu nalezneme v s. s. p. na více místech.

Konkrétně se jedná o tyto případy:

- § 185 s. s. p. týkající se suspensivního účinku všeobecné správní žaloby, kdy správní soud může na návrh žalobce a po vyjádření žalovaného přiznat správní žalobě odkladný účinek usnesením

a) pokud by okamžitým výkonem nebo jinými právními následky napadnutého rozhodnutí orgánu veřejné správy anebo opatřením orgánu veřejné správy hrozila závažná újma, značná hospodářská škoda či finanční škoda, závažná újma na životním prostředí, případně jiný vážný nenapravitelný následek a přiznání suspensivního účinku není v rozporu s veřejným zájmem,

b) pokud napadnuté rozhodnutí orgánu veřejné správy anebo opatření orgánu veřejné správy má podklad v právně závazném aktu EU, o jehož platnosti je možno vážně pochybovat, a žalobci by jinak hrozila vážná a nenapravitelná újma a přiznání odkladného účinku není v rozporu se zájmem EU,

- § 213 odst. 2 s. s. p. týkající se suspensivního účinku správní žaloby ve věcech azylu, kdy, pokud zvláštní předpis stanoví, že podání správní žaloby nemá odkladný účinek, správní soud může na návrh žalobce a po vyjádření žalovaného suspensivní účinek usnesením přiznat,

- § 237 odst. 2 s. s. p. týkající se odkladného účinku správní žaloby ve věcech správního vyhoštění, kdy správní soud může na návrh žalobce a po vyjádření žalovaného usnesením suspensivní účinek správní žalobě přiznat.

Z výše uvedeného je patrné, že ochrana veřejného zájmu se skrze institut odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu uplatňuje v případě všeobecné správní žaloby, když tato všeobecná ustanovení posléze dopadají i na správní žalobu ve věcech správního trestání⁵⁸⁵ a správní žalobu ve věcech sociálních.⁵⁸⁶ V případě přiznání suspensivního účinku ve věcech azylu a správního vyhoštění veřejný zájem zákonem chráněn není, postačí návrh žalobce a vyjádření žalovaného.

⁵⁸⁴ Blíže viz následující ustanovení tohoto zákona: § 28 odst. 12, § 31 odst. 5.

⁵⁸⁵ Viz § 194 odst. 2 s. s. p.

⁵⁸⁶ Viz § 199 odst. 3 s. s. p.

Koncepce podmínek pro přiznání suspenzivního účinku v rámci všeobecné správní žaloby dle § 185, písm. a) s. s. p. je z pohledu procesních podmínek stejná jako v § 73 odst. 2 s. ř. s. Vyžaduje se tedy návrh žalobce a vyjádření žalovaného. V případě hmotněprávních podmínek tomu tak již není.

Pokud se jedná o újmu, která by výkonem správního rozhodnutí mohla vzniknout, pracuje česká právní úprava s nepoměrně větší újmou, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, kdežto slovenská legislativa hovoří o hrozbě závažné újmy, značné hospodářské škodě či finanční škodě, závažné újmě na životním prostředí, či případně o jiném vážném nenapravitelném následku.

Slovenská právní úprava je v tomto směru podrobnější, než česká, avšak domnívám se, že značnou hospodářskou škodu, finanční škodu, závažnou újmu na životním prostředí lze podřadit při výkladu právě pod závažnou újmu jako takovou. Vážný nenapravitelný následek však dle mého názoru pod závažnou újmu zařadit nelze, neboť může existovat závažná újma, jejíž následek je však napravitelný.

Obě právní úpravy pracují s jistou vyšší intenzitou újmy, když slovenská legislativa ve mne evokuje právní úpravu podmínek pro přiznání odkladného účinku v rámci s. ř. s. do 31. 12. 2011, kdy český zákonodárce pracoval s újmou nenahraditelnou, která byla dále konkretizována judikatorní praxí.⁵⁸⁷ Slovenská legislativa pak nekomparuje výši možné újmy na straně žalobce a u dalších osob tak, jako to činí s. ř. s.

K této hmotněprávní podmínce však lze pouze konstatovat, že záleží na judikatuře správních soudů a jejich výkladu výše uvedených neurčitých právních pojmů týkajících se možného vzniku újmy, a to jakéhokoli výše uvedeného charakteru.

Pokud se jedná o veřejný zájem, koncepce podmínek pro přiznání suspenzivního účinku dle s. ř. s. i s. s. p. jej bere v úvahu. Přiznání odkladného účinku tak nesmí být dle § 73 odst. 2 s. ř. s. v rozporu s důležitým veřejným zájmem a dle § 185, písm. a) s. s. p. v rozporu s (prostým) veřejným zájmem.

⁵⁸⁷ Viz např. usnesení NSS ze dne 29. 8. 2003, čj. 6 A 160/2002 – 46, usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 12. 2003, čj. 58 Ca 55/2003 – 41, usnesení NSS ze dne 24. 9. 2012, čj. 8 As 91/2012 – 30. Blíže viz také: VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Změny v odkladném účinku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. In KISELYOVÁ, Zuzana et al. (ed). *Mil'niky práva v stredoeurópskom priestore 2013: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, právnickou fakultou, v dňoch 21. – 23. 3. 2013 v priestoroch ÚZ NR SR Častá-Papiernička pod záštitou dekana Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty, prof. JUDr. Pavla Kubička, CSc.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, s. 644 – 645.

Slovenská legislativa poskytuje v daném směru širší ochranu veřejnému zájmu než česká právní úprava, kde do 31. 12. 2011 platila stejná právní úprava v tomto ohledu – tedy stačil rozpor s jakýmkoli, tedy prostým, veřejným zájmem.

Kromě právní úpravy podmínek pro přiznání odkladného účinku správní žalobě dle § 185, písm. a) s. s. p. toto zákonné ustanovení zakotvuje v písm. b) podmínky pro přiznání suspenzivního účinku v případě, že napadané správní rozhodnutí vychází z právně závazného aktu EU, o jehož platnosti je možno vážně pochybovat a žalobci by jinak hrozila vážná a nenapravitelná újma, přičemž přiznání suspenzivního účinku není v rozporu se zájmem EU.

Zákonodárce do tohoto zákonného ustanovení sice zahrnuje jistou újmu na straně žalobce, dále pochybnosti o platnosti právně závazného aktu EU, nicméně slovní spojení „rozpor s veřejným zájmem“ zde již neuvádí, namísto něj je zde obsaženo slovní spojení „rozpor se zájmem EU.“ Jako otázka se posléze nabízí, zda „rozpor se zájmem EU“ je rovněž „rozporem s veřejným zájmem.“

Domnívám se, že ne každý rozpor se zájmem EU je rovněž rozporem s veřejným zájmem. V případě suspenzivního účinku dle § 185, písm. b) s. s. p. a splnění dané hmotněprávní podmínky bude velice záležet na specifických okolnostech konkrétního případu. Důvodová zpráva blíže k tomuto zákonnému ustanovení mlčí, nicméně domnívám se, že do budoucna by judikatura slovenských správních soudů v souvislosti s tímto zákonným ustanovením mohla být v daném směru docela zajímavá a obohacující.

Jako poznámku na závěr slovenské právní úpravy týkající se odkladného účinku, je vhodné zmínit postup slovenských správních soudů v případě podání návrhu na přiznání suspenzivního účinku a rovněž vymezení lhůt pro rozhodování, a to vzhledem k jisté diferenciaci od české legislativy.

Pokud je návrh na přiznání odkladného účinku podán, je povinen o něm správní soud rozhodnout do 30 dnů, a to do 30 dnů od doručení vyjádření žalovaného, anebo od doručení správního spisu v případě, kdy byl tento návrh podán současně se správní žalobou.⁵⁸⁸

Poněkud zvláštním se jeví lhůta počítaná od doručení vyjádření žalovaného, když s. s. p. nestanoví žalovanému lhůty, do kdy tak má učinit. Toto však ostatně může ve výzvě k vyjádření učinit správní soud, když jím stanovená lhůta by měla být přiměřená, jak ve vztahu k žalovanému, tak k projednávané věci.

⁵⁸⁸ § 187 odst. 3 s. s. p.

V případě, že je přiznán správní žalobě odkladný účinek dle § 185, písm. a) s. s. p. je správní soud povinen v meritu věci rozhodnout ve lhůtě do šesti měsíců od vydání usnesení o přiznání suspenzivního účinku. Vzhledem k rychlosti a efektivnosti soudního řízení správního se mi jeví tato povinnost jako vhodně zvolena. Dokonce i důvodová zpráva k s. s. p. uvádí, že přiznáním odkladného účinku správní žalobě dochází k jisté právní nejistotě, a je vhodné, aby tento stav trval co nejkratší dobu.⁵⁸⁹

S tímto tvrzením se naprosto ztotožňuji a de lege ferenda v oblasti českého správního soudnictví by mohlo být uvažováno o zavedení obdobné koncepce nutnosti rozhodnout ve věci samé v určité lhůtě od vydání rozhodnutí o přiznání suspenzivního účinku.

Pokud se jedná o přiznání odkladného účinku dle § 185, písm. b) s. s. p., je správní soud poté, co suspenzivní účinek dle tohoto zákonného ustanovení přizná, povinen podat k SD EU návrh týkající se platnosti právně závazného aktu EU, pokud však ještě takovýto návrh podán nebyl.⁵⁹⁰

6. 2 Polská republika

Ústava Polské republiky⁵⁹¹ zakotvuje existenci samostatné soustavy správních soudů, které jsou odděleny od soudů ostatních, když přímo v čl. 184, větě první polské Ústavy se konstatuje, že Nejvyšší správní soud a další správní soudy vykonávají kontrolu činnosti veřejné správy a to v rozsahu, který stanoví zákon.

Zákon o organizaci správních soudů⁵⁹² toto ústavní zakotvení blíže specifikuje, když v čl. 2 stanoví, že správními soudy jsou Nejvyšší správní soud (*Naczelny Sąd Administracyjny*) a vojvodské správní soudy (*wojewódzkie sądy administracyjne*).

Vojvodské správní soudy rozhodují dle čl. 3 § 1 p. u. s. a. jako soudy prvního stupně, Nejvyšší správní soud pak nad jejich činností vykonává dozor. Tento dozor se dle čl. 3 § 2 p. u. s. a. realizuje v podobě rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutí vojvodských správních soudů (rozhoduje o kasačních stížnostech – *skarga kasacyjna*, a o stížnostech – *zażalenie*) a rovněž ve formě přijímání usnesení, která objasňují

⁵⁸⁹ *Důvodová zpráva – osobitná část* [online]. nrsr.sk, [cit. 26. února 2017]. Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282>>, § 187, § 188, § 189.

⁵⁹⁰ § 187 odst. 2 s. s. p.

⁵⁹¹ Ústava Polské republiky ze dne 2. května 1997 – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997.

⁵⁹² Ustawa z dnia 25 lipca 2002, prawo o ustroju sądów administracyjnych; dále jen „p. u. s. a.“

řešení právních otázek. Kromě toho Nejvyšší správní soud rozhoduje o dalších otázkách, pokud tak stanoví zvláštní zákon.⁵⁹³

Pravomoc správních soudů rozhodovat v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí je pak stanovena v čl. 3 zákona o řízení před správními soudy.⁵⁹⁴ Nicméně, co se rozumí správním rozhodnutím, tento zákon nedefinuje a právní praxe i právní nauka tak vychází z materiálního pojetí, kdy se jedná zásadně o rozhodnutí ve věci samé.⁵⁹⁵

Polská právní nauka pak správní rozhodnutí definuje jako „*kwalifikovaný správní akt, vnější akt moci, tvořící projev vůle vykonavatelů veřejné správy ve státě, který je vydán v řízení upraveném procesními předpisy na základě obecně závazného správního či finančního práva a který řeší konkrétní věc konkrétně určené fyzické nebo právnické osoby.*“⁵⁹⁶

Řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí, tedy řízení typově podobné českému řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, se zahajuje podáním správní žaloby. Nicméně, na rozdíl od české právní úpravy, je možné dané řízení zahájit za zákonem stanovených podmínek z moci úřední, tedy *ex officio*.⁵⁹⁷

Správní žaloba se dle čl. 54 § 1 p. p. s. a. nepodává přímo u správního soudu tak, jako je tomu v českém správním soudnictví, ale podává se prostřednictvím orgánu, jehož činnost neboli jednání je předmětem správní žaloby. Tedy prostřednictvím toho orgánu, který napadané rozhodnutí vydal.⁵⁹⁸

⁵⁹³ Blíže k organizaci polského správního soudnictví na ústavní, ale i zákonné úrovni viz: BANASZAK, Bogusław. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. 2. wydanie. Warszawa: C. H. Beck, 2012. 1176 s.; WINCZOREK, Piotr. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*. 2. wydanie. Warszawa: LIBER, 2000. 464 s.; WOŚ, Tadeusz, KNYSIAK-SUDYKA, Hanna, ROMAŃSKA, Marta. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. 6. wydanie. Warszawa: LexisNexis, 2016. 1416 s.; TARNO, Jan Paweł. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*.

5. wydanie. Warszawa: LexisNexis, 2012. 776 s.; MASTERNAK-KUBIAK, Małgorzata, KUCZYŃSKI, Tadeusz. *Prawo o ustroju sądów administracyjnych*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2009. 312 s.; HAUSER, Roman. Założenia reformy sądownictwa administracyjnego. *Państwo i Prawo*. 1999, č. 12. 11 s.

⁵⁹⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; dále jen „p. p. s. a.“

⁵⁹⁵ Stejně tak TOMOSZEK, Maxim. In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Správní soudnictví ...*, s. 123; KRYSKA, David. *Srovnání českého a polského správního soudnictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 2013, s. 92.

⁵⁹⁶ BORKOWSKI, Janusz, JENDROŠKA, Jan, ORZECZOWSKI, Remigiusz, ZIELIŃSKI, Adam. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo prawnicze, 1985, s. 186.

⁵⁹⁷ Dle čl. 289 § 1 p. p. s. a. se tak děje v případě rekonstrukce spisu, a to v souvislosti s jeho ztrátou nebo zničením.

⁵⁹⁸ Tento postup je obdobou institutu českého správního soudnictví dle § 62 s. ř. s. – institut uspokojení navrhovatele.

K tomu, aby došlo k zahájení řízení, musí být kromě podání správní žaloby aktivně legitimovaným subjektem prostřednictvím orgánu, který napadané rozhodnutí vydal, splněny rovněž podmínky její přípustnosti, kterými jsou:

- vyčerpání opravných prostředků, které lze uplatnit v řízení před příslušným orgánem dle čl. 52 § 1 p. p. s. a.,
- dodržení lhůty pro podání správní žaloby dle čl. 53 § 1 p. p. s. a. – lhůta činí 30 dní a běží ode dne doručení správního rozhodnutí žalobci.⁵⁹⁹

Slovní spojení „veřejný zájem“ se v řízení o správní žalobě, dokonce v celém p. p. s. a., explicitně nevyskytuje. To však neznamená, že jej nelze v souvislosti s řízením o správní žalobě z p. p. s. a. implicitně vyvodit. Práce se dále zaměřuje, stejně jako v případě slovenské právní úpravy, na oblast zvláštní aktivní žalobní legitimace a problematiku suspenzivního účinku správní žaloby.

6. 2. 1 Zvláštní aktivní žalobní legitimace

Aktivní žalobní legitimace je obsažena v čl. 50 § 1 a 2 p. p. s. a. Tato zákonná ustanovení obsahují jednak obecnou aktivní žalobní legitimaci, ale rovněž i zvláštní žalobní legitimaci.

Obecně je aktivně legitimován k podání správní žaloby každý, kdo má na podání správní žaloby právní zájem. Zvláštní žalobní legitimace je pak svěřena prokurátorovi (*prokurator*), obhájci občanských práv (*Rzecznik Praw Obywatelskich*), obhájci práv dětí (*Rzecznik Praw Dziecka*) a spolkům ve věcech týkajících se předmětu jejich činnosti dle jejich statutu (*organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności*),⁶⁰⁰ a jinému subjektu, kterému toto právo přiznává zvláštní zákon.⁶⁰¹

Ačkoli p. p. s. a. explicitně ochranu veřejného zájmu v souvislosti s výše uvedenými aktivně legitimovanými subjekty nezmiňuje, lze v právní teorii nalézt názor, že podání správní žaloby ze strany těchto subjektů je projevem ochrany veřejného zájmu.⁶⁰²

Prokurátor, obhájce občanských práv, obhájce práv dětí

⁵⁹⁹ Blíže k podmínkám přípustnosti viz např. JAŚKOWSKA, Małgorzata, MASTERNAK, Marian, OCHENDOWSKI, Eugeniusz. *Postępowanie sądowoadministracyjne*. Warszawa: LexisNexis, 2005, s. 126 a násl.; TARNO, Jan Paweł a kol. *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*. Warszawa: EWSPA, 2006, s. 22 a násl.

⁶⁰⁰ Čl. 50 § 1 p. p. s. a.

⁶⁰¹ Čl. 50 § 2 p. p. s. a.

⁶⁰² GÓRECKI, Paweł, JABŁOŃSKI, Mariusz. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Polen. In WIESER, Bernd, STOLZ, Armin. *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa*. Wien: Verlag Österreich, 2004, s. 421 – 423.

Ačkoli už v roce 1957 byla v Polsku prosazována myšlenka vzniku správního soudnictví, na němž by participovala rovněž i prokuratura, k realizaci této úvahy nedošlo, a tak až do roku 1980 podléhala polská veřejná správa tzv. všeobecnému dozoru prokuratury.⁶⁰³

Hned od počátku vzniku správního soudnictví disponoval prokurátor pravomocí podat žalobu proti rozhodnutí orgánu státní správy. V 90. letech došlo k dekonstitucionalizaci prokuratury, nicméně vedle stíhání trestných činů bylo, a rovněž i stále je, jedním z hlavních úkolů státního zastupitelství střežení zákonnosti.⁶⁰⁴⁶⁰⁵

Obhájce občanských práv, polská varianta ombudsmana, vznikl zákonem o obhájci občanských práv již roku 1987.⁶⁰⁶ Stejně jako prokurátorovi, i obhájci občanských práv byly přiznány v rámci správního soudnictví jisté pravomoci, nicméně tyto se v průběhu následujících let postupně rozšiřovaly a jeho význam v polském soudním řízení správním neustále rostl, o čemž svědčí i fakt, že za dva roky od vzniku dané instituce došlo k jejímu ústavnímu zakotvení⁶⁰⁷ – na rozdíl od prokuratury, která byla postupně dekonstitucionalizována. Ústavní zakotvení⁶⁰⁸ obhájce občanských práv přetrvává až doposud, když je řazen mezi orgány státní kontroly a ochrany práva.⁶⁰⁹

Oprávnění k podání správní žaloby ze strany prokurátora a obhájce občanských práv nalezneme zakotveno v čl. 8 § 1 p. p. s. a. Toto zákonné ustanovení dále mimo jiné opravňuje prokurátora a obhájce občanských práv k účasti na jakémkoliv probíhajícím soudním řízení správním, k podání kasační stížnosti, stížnost nebo návrhu na obnovu řízení. Veškerá výše uvedená oprávnění lze realizovat, pokud to vyžaduje dle úsudku prokurátora nebo obhájce občanských práv ochrana právního státu nebo ochrana lidských a občanských práv.

V souvislosti s obhájcem občanských práv je nutno zmínit i obhájce práv dětí,⁶¹⁰ který se dle čl. 8 § 2 p. p. s. a. může rovněž účastnit jakéhokoli probíhajícího soudního řízení správního, podat kasační stížnost, stížnost nebo návrh na obnovu řízení.

Ani ve vztahu k obhájci práv dětí p. p. s. a. nepracuje se slovním spojením „veřejný zájem,“ ale obhájce práv dětí může výše uvedené pravomoci realizovat,

⁶⁰³ CZERWIŃSKI, Wiesław. *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym i sądownictwie administracyjnym*. In *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny, 2005, s. 115.

⁶⁰⁴ Čl. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze – čl. 2 zákona ze dne 20. června 1985 o prokuratuře.

⁶⁰⁵ KRYSKA, David. *Srovnání ...*, s. 138 – 139.

⁶⁰⁶ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

⁶⁰⁷ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL.

⁶⁰⁸ Čl. 208 – 212 Ústavy Polské republiky ze dne 2. května 1997.

⁶⁰⁹ KRYSKA, David. *Srovnání ...*, s. 140.

⁶¹⁰ Jeho právní úpravu lze nalézt v zákoně o obhájci práv dětí - Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka.

pokud to dle jeho posouzení vyžaduje ochrana práv dítěte. Nicméně i v případě obhájce práv dětí, je podání správní žaloby čistě na jeho posouzení, a jeho povinností není nutnost ochrany práv dítěte před správním soudem prokazovat.

Lze si povšimnout, že p. p. s. a. v souvislosti se zvláštní aktivní žalobní legitimací nepoužívá slovního spojení „veřejný zájem“ tak, jako tomu činí česká právní úprava. Polská legislativa hovoří o ochraně právního státu či o ochraně lidských a občanských práv, tedy slovnímu spojení „veřejný zájem“ se vyhýbá. Dále p. p. s. a. nevyžaduje od zmiňovaných subjektů prokázání nutnosti ochrany právního státu či ochrany lidských a občanských práv, tedy podání správní žaloby za účelem této ochrany nechává plně na jejich posouzení.

Z dikce čl. 8 § 1 p. p. s. a. nevyplývá, zda se ochrana právního státu týká jen prokurátora, či jen obhájce občanských práv, případně jich obou. Obdobně tomu tak je i v případě ochrany lidských a občanských práv.

Nicméně jelikož platí, že státní orgán je povinen své úkoly uskutečňovat za současného využití svých pravomocí, respektive své úkoly může uskutečňovat pouze za pomoci svých pravomocí, které smí využívat pouze k realizaci právem stanovených úkolů, je nutné čl. 8 p. p. s. a. interpretovat co do ochrany právního státu v souvislosti s prokuraturou a co do ochrany lidských a občanských práv v souvislosti s obhájcem občanských práv.⁶¹¹

Aktivní žalobní legitimace prokurátora je odvozena z čl. 7 polské Ústavy,⁶¹² a to ze zásady ochrany veřejného zájmu, když se uplatňuje omezenost a vázanost orgánů veřejné moci právem. Tyto tedy konají na základě práv a v mezích práva, s čímž souvisí jejich úkol střežit zákonnost. Kdežto obhájce občanských práv je povolán k ochraně lidských a občanských práv a svobod, když tyto byly činností případně nečinností orgánu veřejné správy porušeny. Konkrétně se pak dle judikatury polského Nejvyššího soudu jedná o veškeré právní subjekty, kterým je ústavně garantováno využívání svých základních práv a svobod – fyzické osoby a osoby právnické, a to jak soukromoprávního, tak i veřejnoprávního charakteru.⁶¹³

Pro správní žalobu prokurátora, obhájce občanských práv a obhájce práv dětí se neuplatní dle čl. 52 § 1 p. p. s. a. nutnost vyčerpání opravných prostředků, které lze uplatnit v řízení před příslušným orgánem. Výjimkou z uvedeného obecného pravidla je případ účastenství prokurátora ve správním řízení, kdy před podáním správní žaloby musí dojít

⁶¹¹ WOJTYCZEK, Krzysztof. In SARNECKI, Paweł. *Pravo konstytucyjne RP*. 4. wydanie. Warszawa: C. H. Beck, 2002, s. 292; KRYSKA, David. *Srovnání ...*, s. 141

⁶¹² Čl. 7 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997.

⁶¹³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 4. 2002, sp. zn. III R 133/01.

z jeho strany k využití možnosti podat opravný prostředek proti správnímu rozhodnutí v rámci správního řízení, což potvrzuje i judikatura polského Nejvyššího správního soudu.⁶¹⁴

Rovněž lhůta pro podání správní žaloby těmito subjekty se liší od obecné lhůty v délce 30 dní, běžící od dne doručení správního rozhodnutí žalobci. V čl. 53 § 3 p. p. s. a. je speciálně stanovena lhůta pro dané subjekty, a to šest měsíců ode dne doručení rozhodnutí v individuální věci, nebo do šesti měsíců ode dne účinnosti aktu či jiné činnosti odůvodňující podání správní žaloby.

Spolek a jiný subjekt, kterému aktivní žalobní legitimaci přiznává zvláštní zákon

Rovněž spolku (*organizacja społeczna*) poskytuje p. p. s. a. možnost podílet se na soudním řízení správním, a to v případech, kdy tak sám stanoví.⁶¹⁵ Spolek však může jednat pouze v těch věcech, které souvisí s předmětem činnosti dle jeho statutu.

Spolek tak může mít dle čl. 33 § 2 p. p. s. a. postavení účastníka řízení, a to v záležitostech týkajících se jiných osob, avšak opět pokud se dané záležitosti týkají předmětu činnosti dle jeho statutu.⁶¹⁶

Aktivní žalobní legitimaci v rámci správní žaloby pak spolku stanoví čl. 50 § 1 p. p. s. a., nicméně zákon opět nepracuje s neurčitým právním pojmem „veřejný zájem“, ale onu aktivní žalobní legitimaci konstruuje jako možnost spolku podat v souvislosti s předmětem své činnosti dle statutu správní žalobu v záležitostech týkajících se právních zájmů jiných osob. Nicméně správní žalobu může spolek podat tehdy, pokud byl rovněž účastníkem správního řízení.

Na rozdíl od prokurátora, obhájce občanských práv a obhájce práv dětí se na spolek nevztahuje absence podmínky vyčerpání opravných prostředků, které lze uplatnit v řízení před příslušným orgánem. A rovněž lhůta pro podání správní žaloby není nijak speciálně modifikovaná, uplatní se zde obecná lhůta 30 dní ode dne doručení rozhodnutí, proti kterému správní žaloba směřuje.⁶¹⁷

Obdobně jako česká a slovenská legislativa, i tato směřuje do oblasti ochrany životního prostředí a účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. Stěžejním právním předpisem je v této oblasti zákon o poskytování informací o životním prostředí

⁶¹⁴ Blíže k vyčerpání opravných prostředků v rámci správního řízení viz usnesení sedmi soudců Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2006, sp. zn. I OPS 6/05.

⁶¹⁵ Čl. 9 p. p. s. a.

⁶¹⁶ Čl. 33 § 2 p. p. s. a.

⁶¹⁷ Čl. 53 § 1 p. p. s. a.

a jeho ochraně, účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí a posuzování vlivů na životní prostředí.⁶¹⁸

Konečně vedle spolku disponuje aktivní žalobní legitimací rovněž jiný subjekt, o kterém tak stanoví zvláštní zákon. Tímto subjektem je například orgán, kterému je svěřen dozor nad místní nebo profesní samosprávou,⁶¹⁹ nebo iniciátor místního referenda dle čl. 20, 26 zákona o místním referendu,⁶²⁰ případně další subjekty.⁶²¹

Zvláštní zákony pak většinou stanoví speciální lhůty pro podání správních žalob, případně stanoví i lhůty pro rozhodnutí správního soudu ve věci samé.

6. 2. 2 Veřejný zájem v právní úpravě suspenzivního účinku správní žaloby

Podání správní žaloby nemá dle čl. 61 § 1 p. p. s. a. odkladný účinek. Nicméně suspenzivní účinek může být správní žalobě přiznán. O přiznání odkladného účinku rozhoduje správní orgán, který napadané rozhodnutí vydal, a to buď ex offo, nebo na návrh žalobce.

Návrh na přiznání odkladného účinku může být podán jednak společně se samotnou správní žalobou, ale rovněž ještě i před jejím podáním. V případě podání společně se správní žalobou nemůže správní orgán odkladný účinek přiznat tehdy, pokud na vydaném rozhodnutí závisí grant či se týká řízení obdobnému předstihu žádosti, anebo když přiznání vylučuje zvláštní zákon.⁶²²

Pokud podání návrhu na přiznání suspenzivního účinku předchází podání správní žaloby v meritu věci, může být odkladný účinek přiznán, a to pokud zde v případě jeho nepřiznání existuje riziko značné škody, nebo výkon rozhodnutí může způsobit nevratné následky. Nicméně, jak zákonodárce dále uvádí, nezbavuje to žalobce povinnosti podat samotnou správní žalobu.⁶²³

Rozhodnutí o přiznání odkladného účinku může být správním soudem změněno nebo zrušeno, a to kdykoli v průběhu řízení, pokud dojde ke změně okolností.⁶²⁴

⁶¹⁸ Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (ustawa ooś).

⁶¹⁹ Jedná se například o žaloby upravené v zákoně o místní vojvodské samosprávě (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa), zákoně o místní samosprávě (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym), zákon o krajské samosprávě (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym) nebo zákon o sdružování (Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o stowarzyszeniach).

⁶²⁰ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.

⁶²¹ TOMOSZEK, Maxim. In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Správní soudnictví ...*, s. 129

⁶²² Čl. 61 § 2 p. p. s. a.

⁶²³ Čl. 61 § 3 p. p. s. a.

⁶²⁴ Čl. 61 § 4 p. p. s. a.

Jako hmotněprávní podmínku pro přiznání suspenzivního účinku tedy polský zákonodárce uvádí riziko vzniku značné škody, případně nevratnost následků vykonaného rozhodnutí. O otázce veřejného zájmu však explicitně ani implicitně v souvislosti s právní úpravou suspenzivního účinku tak, jako český s. ř. s., nehovoří.

Poslední zajímavou skutečností týkající se polské právní úpravy odkladného účinku je fakt, že o jeho přiznání nerozhoduje správní soud, ale správní orgán, který napadané rozhodnutí vydal, což připomíná rakousko-uherskou právní úpravu, o které je hovořeno v podkapitole 2. 1. 1 této práce, a která se vyznačovala obdobnou konstrukcí rozhodování o suspenzivním účinku.

6. 3 Spolková republika Německo

Ústavní rámec právní úpravy správního soudnictví (*Verwaltungsgerichtsbarkeit*) ve Spolkové republice Německo nalezneme v čl. 19 odst. 4 a čl. 96 Základního zákona Spolkové republiky Německo ze dne 23. května 1949.⁶²⁵

Čl. 19 odst. 4 stanoví, že každý, kdo byl na svých právech poškozen veřejnou mocí, má právo na soudní ochranu, a pokud není stanoveno jinak, jsou příslušné obecné soudy. Zakotvuje povinnost efektivní ochrany subjektivních práv skrze soudy. Uváděný článek se týká soudní ochrany jako takové, nikoli přímo ochrany poskytované správními soudy, kde ústavodárce předpokládá případnou zvláštní právní úpravu.⁶²⁶

Čl. 96 odst. 1 zakotvuje existenci správního soudnictví, a to jednak obecného, ale i specializovaného, což je významným specifikem Spolkové republiky Německo. Německé správní soudnictví tak nevykonávají soudy obecné soudní soustavy, ale soudy správní – obecné správní soudy a specializované správní soudy.

Zákonná právní úprava německého správního soudnictví je obsažena ve spolkovém zákoně o řízení před správními soudy (*Verwaltungsgerichtsordnung*),⁶²⁷ nicméně subsidiárně se použije zákon o organizaci soudů⁶²⁸ a civilní procesní řád.⁶²⁹

Speciální správní soudy rozhodují dle vlastních zvláštních zákonů, kterými jsou finanční soudní řád⁶³⁰ a zákon o sociálních soudech.⁶³¹

⁶²⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949.

⁶²⁶ K ústavnímu rámci soudnictví blíže viz: JARASS, Hans Dieter. In JARASS, Hans Dieter., PIEROTH, Bodo (ed). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*. 11 Auflage. München: C. H. Beck, 2011, s. 470 an. Art. 19.

⁶²⁷ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom 21. Januar 1960. Dále jen „VwGO.“

⁶²⁸ Gerichtsverfassungsgesetz (CVG) 12. September 1950.

⁶²⁹ Zivilprozessordnung (ZPO) vom 12. September 1950.

⁶³⁰ Finanzgerichtsordnung (FGO) vom 6. October 1965.

⁶³¹ Sozialgerichtsgesetz (SGG) vom 3. September 1953.

Soustava obecných správních soudů se dle § 2 VwGO skládá ze správních soudů v jednotlivých spolkových zemích (*Verwaltungsgericht*), vrchních správních soudů – po jednom v každé spolkové zemi – (*Oberverwaltungsgericht*)⁶³² a ze Spolkového správního soudu (*Bundesverwaltungsgericht*), který stojí na vrcholu této trojstupňové soudní soustavy a sídlí v Lipsku.

Specializované správní soudy jsou zřízeny pro oblast sociálního zabezpečení a oblast finanční. V případě správního soudnictví pro oblast sociální existuje i zde trojstupňová struktura soudů – sociální soudy (*Sozialgerichte*), zemské sociální soudy (*Landessozialgerichte*) a Spolkový sociální soud (*Bundessozialgericht*). Správní soudnictví v oblasti finanční je naopak dvoustupňové – finanční soudy (*Finanzgerichte*) a Spolkový finanční soud (*Bundesfinanzhof*).⁶³³

Z hlediska věcné příslušnosti rozhodují správní soudy jako soudy nejnižší instance dle § 45 VwGO všechny spory, jejichž rozhodování spadá do správního soudnictví. Vrchní soudy pak dle § 46 VwGO působí zejména jako soudy druhoinstanční, které rozhodují o odvoláních proti rozhodnutí správních soudů prvního stupně a o stížnostech proti jiným rozhodnutím správních soudů. Nicméně i před vrchními soudy může probíhat prvostupňové soudní řízení, např. řízení týkající se sporu z oblasti atomového práva.⁶³⁴

Spolkový správní soud, jako vrcholný orgán soustavy obecných správních soudů, rozhoduje např. dle § 49 VwGO o opravných prostředcích proti rozhodnutí vrchních správních soudů či správních soudů nejnižšího stupně. Jako prvostupňový pak Spolkový správní soud rozhoduje dle § 50 VwGO kompetenční spory neústavního charakteru mezi Spolkem a spolkovými zeměmi nebo mezi spolkovými zeměmi navzájem.

Pravomoc správních soudů, původně vymezena principem enumerace, na základě něhož podléhaly přezkumu ve správním soudnictví do roku 1945 pouze některé správní akty,

⁶³² § 184 VwGO stanoví možnost užití i jiného označení pro vrchní soudy, a to správní soudní dvory. Toto označení užívají aktuálně ve třech spolkových zemích: Bavorsku, Hessensku a Bádensku-Württembersku; viz *Vertreter des öffentlichen Interesses der Länder (VöI)* [online]. Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht, [cit. 24. března 2017]. Dostupné na < http://www.vertreter-des-bundesinteresses.de/VBI/DE/VoelderLaender/VoelderLaender_node.html > .

⁶³³ K soustavě německých správních soudů viz blíže SCHRÖDER, Meinhard. Administrative Law in Germany. In SEERDEN, René. *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*. 3rd edition. Cambridge: Intersentia, 2012, s. 77 – 80. K organizaci německého správního soudnictví blíže viz dále: LEITHOFF, Ralf. *Introduction to the public administrative jurisdiction in Germany*, [online] 2006, s. 23 – 33, [cit. 24. března 2017] Dostupné z: < <http://hrcak.srce.hr/135912?lang=en> > ; WÜRTEMBERGER, Thomas. *Verwaltungsprozessrecht*. 3., neue bearbeitete Auflage. München: C. H. Beck, 2011. 362 s.

⁶³⁴ § 48 odst. 1 VwGO. Mimo jiné působí vrchní soudy jako prvoinstanční v případě přezkumu podzákoných právních předpisů - § 48 odst. 2 VwGO.

byla nahrazena generální klauzulí, jejíž ústavní základ je dán v čl. 19 odst. 4 Základního zákona.⁶³⁵

Pravomoc obecných správních soudů je tedy stanovena generální klauzulí v § 40 odst. 1 VwGO, kdy je dána v případě veřejnoprávního sporu, s výjimkou ústavněprávních sporů, které nejsou na základě spolkového nebo zemského zákona vyhrazeny k rozhodování jinému soudu.⁶³⁶ Dále však v § 40 odst. 2 VwGO nalezneme i negativní vymezení působnosti správních soudů, když jsou zde vyjmenovány věci, o nichž mohou rozhodovat pouze soudy civilní – např. nárok majetkoprávní nároky vyplývající z veřejnoprávní úschovy.⁶³⁷

Podle § 42 a § 43 VwGO německé správní soudy rozhodují o:

- a) žalobách proti správnímu aktu, tzv. odpůrčí žaloba (*Anfechtungsklage*),
- b) žalobách na vydání správního aktu /žalobách na splnění povinnosti/ (*Verpflichtungsklage*),
- c) určovacích žalobách (*Feststellungsklage*),
- d) obecných žalobách na plnění (*allgemeine Leistungsklage*),
- e) zákonnosti podzákoných právních předpisů (*Normenkontrollverfahren*).

Řízení o žalobě proti správnímu aktu, tzv. odpůrčí žaloba (*Anfechtungsklage*) je typově obdobou českého soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Tato žaloba směřuje proti správnímu aktu, kterým je dle § 35 VwGO každé rozhodnutí nebo jiné výsostné opatření, které správní úřad vydává za účelem úpravy konkrétního případu v oblasti veřejného práva, a které má právní účinky navenek.⁶³⁸

Nicméně prvky obdobné českému soudnímu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nalezneme rovněž v souvislosti s řízením o žalobě na vydání správního aktu či tzv. žalobě na splnění povinnosti (*Verpflichtungsklage*). Nejedná se totiž o typickou nečinnostní žalobu, nýbrž kromě toho, že směřuje na vydání správního aktu, který správní

⁶³⁵ K enumerativnímu principu viz SCHRÖDER, Meinhard. *Administrative Law ...*, s. 136.

⁶³⁶ Blíže k pravomoci obecných správních soudů vymezené generální klauzulí viz: SCHMIESZEK, Hans Peter. *Aufhebung und Widerruf von Verwaltungsakten, Wiederaufnahme des Verfahrens*. In BRANDT, Jürgen, SACHS, Michael (Hrsg.). *Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess*. 3., neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2009, s. 380 – 382.

⁶³⁷ TOMOSZKOVÁ, Veronika. In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Správní soudnictví ...*, s. 190 – 192.

⁶³⁸ Jak poznamenává Tomoszková, jedná se o akt, který se dotýká jednotlivých osob, které stojí mimo veřejnou správu, tzn., že tímto aktem je např. i obecné opatření (*Allgemeinverfügung*) - českým ekvivalentem ve správním soudnictví je mu opatření obecné povahy. Na druhou stranu tímto aktem nejsou úřední opatření s interními účinky. Viz TOMOSZKOVÁ, Veronika. In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Správní soudnictví ...*, s. 195.

orgán v důsledku své nečinnosti nevydal, může dle § 42 odst. 2 VwGO směřovat i proti správnímu rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

6. 3. 1 Zvláštní aktivní žalobní legitimace

Aktivně legitimovaným k podání žaloby proti správnímu aktu i žaloby na vydání správního aktu je dle § 40 odst. 2 VwGO žalobce, který věrohodně tvrdí, že napadeným správním aktem, odmítnutím žádosti nebo nevydáním správního aktu byl poškozen na svých veřejných subjektivních právech, tedy v důsledku protiprávního jednání správního orgánu.⁶³⁹ Nicméně oba typy žalob mohou být podány až poté, co bylo v dané věci vedeno neúspěšné řízení o odporu (*Widerspruchsverfahren*), tedy je zapotřebí vyčerpat opravné prostředky v rámci veřejné správy.⁶⁴⁰

V případě aktivní žalobní legitimace se zde uplatňují dvě teorie, tzv. teorie možnosti a tzv. teorie adresátů.

Dle teorie možnosti (*Möglichkeitstheorie*) může žalobce podat žalobu proti správnímu aktu do té doby, dokud není možné plně vyloučit poškození jeho práv možným nezákonným správním aktem. A dle teorie adresátů (*Adressatentheorie*) jsou aktivně legitimovanými subjekty k podání správní žaloby všichni adresáti napadeného správního aktu.

Aktivní žalobní legitimaci tak nezakládá poškození jiného než veřejného subjektivního práva, případně poškození pouhého zájmu žalobce (např. zájmu na ochraně životního prostředí či ekonomického zájmu). Aktivní žalobní legitimace za účelem ochrany jiného než veřejného subjektivního práva tedy zakotvena není, tudíž je vyloučena možnost podání *actio popularis* (*Popularklage*).⁶⁴¹

Nicméně v § 35 – 37 VwGO nalezneme právní úpravu tzv. představitelů či reprezentantů veřejných zájmů (*Vertreter des öffentlichen Interesses*),

⁶³⁹ EPINEY, Astrid, SOLLBERGER, Kaspar. *Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht: Rechtsvergleich, völker – und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht*. Berlin: Erich Schmidt, 2002, s. 34 – 35.

⁶⁴⁰ Správní orgány v rámci řízení o odporu přezkoumávají svou činnost, a to jak z hlediska zákonnosti, ale i právnosti a mohou tak opravit nalezené případné chyby ještě předtím, než se věc dostane před správní soud. Také se jedná o jistý filtr, který předchází přetížení a zahlcení správních soudů. Blíže k řízení o odporu viz IPSEN, Jörn. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 9. neu bearbeitete Auflage. München: Franz Vahlen Verlag, 2015, s. 264 – 269; TOMOSZKOVÁ, Veronika. In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Správní soudnictví ...*, s. 202 – 204; NIERHAUS, Michael. *Administrative Law*. In REIMANN, Mathias, ZEKOLL, Joachim (eds.) *Introduction to German Law*. 2nd edition. The Hague: Kluwer Law International, 2005, s. 106 – 107; AVENARIUS, Hermann. *Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2002, s. 109 – 110.

⁶⁴¹ POUPEROVÁ, Olga. In HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní řízení v zemích EU, Velká Británie, Francie, Německo, Itálie*. Praha: Linde Praha, a. s., 2011, s. 138 – 139; TOMOSZKOVÁ, Veronika. In SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Správní soudnictví ...*, s. 196.

kterými jsou zástupce spolkového zájmu (*Vertreter des Bundesinteresses*) a zástupce veřejného zájmu (*Vertreter des öffentlichen Interesse*).

Tito představitelé veřejných zájmů jsou rovněž v § 63, bodě 4 VwGO uvedeni mezi účastníky soudního řízení správního, avšak účastníky soudního řízení správního se stávají, pokud využijí svého oprávnění se řízení účastnit.

Institut zástupce spolkového zájmu, kterého ustanovuje spolková vláda, jíž je posléze zodpovědný, je zřízen při Spolkovém ministerstvu vnitra, a to pro řízení před Spolkovým správním soudem. Zástupce spolkového zájmu se může dle § 35 odst. 1 VwGO účastnit kteréhokoli soudního řízení správního před Spolkovým správním soudem, kromě řízení, která se týkají vojenské služby. Spolkový správní soud je pak povinen umožnit zástupci spolkového zájmu se vyjádřit v těch řízeních, ve kterých se účastní.

Ustanovení § 37 odst. 1 VwGO předpokládá pro výkon funkce zástupce spolkového zájmu splnění předpokladů pro výkon funkce soudce, případně splnění požadavků vyplývajících z § 110 odst. 1 německého zákona o soudnictví.⁶⁴²

Jelikož však Spolkovému správnímu soudu nenáleží pravomoc rozhodovat o žalobách proti správním aktům, případně žalobám na vydání správních aktů, není tato aktivní žalobní legitimace pro tuto práci, která je zaměřena na řízení týkající se žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (v případě zahraničních právních úprav na řízení obdobného charakteru), relevantní.

V souladu s nařízením vlády spolkové země může být pro soudní řízení správní vedená u vrchního správního soudu a správních soudů nejnižší instance (tyto rozhodují o žalobách proti správním aktům a žalobám na vydání správních aktů) určen dle § 36 odst. 1 VwGO zástupce veřejného zájmu. V daném případě může tento zemský právní předpis stanovit buď obecné právo účasti před uváděnými správními soudy, anebo může určit jen určitá řízení, ve kterých bude zástupce veřejného zájmu hájit zájem oné konkrétní spolkové země nebo státních orgánů konkrétní spolkové země.

Na rozdíl od zástupce spolkového zájmu, jehož zřízení je dle dikce zákona obligatorní, je zřízení zástupce veřejného zájmu fakultativní, nicméně pokud je při některém ze zemských správních soudů zřízen, má dle § 36 odst. 2 VwGO právo se vyjadřovat ve všech řízeních, ve kterých se účastní.

Funkci zástupce veřejného zájmu může dle § 37 odst. 2 VwGO vykonávat osoba, která splňuje požadavky na výkon funkce soudce dle německého právního řádu.⁶⁴³

⁶⁴² Deutsches Richtergesetz (DRiG) vom 8. September 1961. Tyto požadavky se týkají zejména studia práva na univerzitě, odborné přípravy a vykonání předepsaných zkoušek.

Stejně jako v případě zástupce spolkového zájmu se vždy jedná o osobu s právním vzděláním, tedy je zde předpoklad jisté odborné kvalifikace v oblasti práva.

Spolková republika Německo se skládá ze 16 spolkových zemí, pouze ve třech z nich je aktuálně zřízen institut zástupce spolkového zájmu. Jedná se o Bavorsko, Durynsko, Porýní-Falc.⁶⁴⁴

Německý VwGO pouze stanoví, že zástupce veřejného zájmu, pokud je zřízen, má právo se účastnit buď všech soudních řízení správních před příslušným soudem, nebo pouze některých z nich. Nicméně blíže se k tomuto jeho oprávnění VwGO vyjadřuje pouze v souvislosti s některými úkony v rámci soudního řízení správního, a to v případech, kdy se vyžaduje jeho předchozí souhlas s daným úkonem – např. při zpětvzetí žaloby žalobcem dle § 29 odst. 1 VwGO nebo v případě opravných prostředků např. dle § 126 odst. 1 VwGO.

Jak již bylo zmíněno výše, je povinností správního soudu dle § 36 odst. 2 VwGO dát možnost zástupci veřejného zájmu se vyjádřit v řízení, jehož se účastní. Nicméně dále se ve VwGO nehovoří o jeho možnosti správní žalobu za účelem ochrany veřejného zájmu – zájmu dané konkrétní spolkové země, případně za jiným účelem podat. Dokonce i z koncepce určení účastníků soudního řízení správního dle § 63 VwGO (žalobce, žalovaný, osoby přizvané k řízení dle § 65 VwGO a zástupce spolkového zájmu před Spolkovým správním soudem nebo zástupce veřejných zájmů, pokud využijí svého práva účasti) je patrné, že zástupce veřejného zájmu nemůže sám iniciovat řízení o žalobě proti správnímu aktu, případně o žalobě na vydání správního aktu.

6. 3. 2 Veřejný zájem v právní úpravě suspenzivního účinku

Právní úprava odkladného účinku (*aufschiebende Wirkung*) je obsažena v § 80 a násl. VwGO, když jejím smyslem a cílem je předcházet nepřiměřeným a nenapravitelným následkům, které by v případě bezodkladného výkonu opatření veřejné správy, mohly nastat, což potvrzuje i judikatura např. Bavorského Spolkového ústavního soudu.⁶⁴⁵

⁶⁴³ Opět se jedná o německý zákon o soudnictví – Deutsches Richtergesetz (DRiG) vom 8. September 1961.

⁶⁴⁴ V letech 1997, 2004 zrušili tuto funkci v Bádensku-Württembersku, Meklenbursku-Předním Pomořansku a Šlesvicko-Holštýnsku. V Severním Porýní-Vestfálsku tak učinili na konci roku 2008. Viz *Vertreter des öffentlichen Interesses der Länder (VöI)* [online]. Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht, [cit. 24. března 2017]. Dostupné na < http://www.vertreter-des-bundesinteresses.de/VBI/DE/VoeIderLaender/VoeIderLaender_node.html> .

⁶⁴⁵ BVerfGE 35, 263 (274).

Zákonná ustanovení ohledně suspenzivního účinku se, kromě žaloby proti správnímu aktu, vztahují rovněž stejně na řízení o odporu.⁶⁴⁶

V případě ostatních žalob zde existuje také možnost předběžné právní ochrany, nicméně tato může být poskytnuta pouze skrze institut předběžného soudního příkazu (*einstweilige Anordnung*) dle § 123 VwGO.

Současné použití, jak odkladného účinku, tak předběžného soudního příkazu, se vylučuje, když v § 123 odst. 5 VwGO je dána aplikační přednost suspenzivního účinku před předběžným soudním příkazem.

Dle § 80 odst. 1 věty první VwGO platí obecné pravidlo, podle kterého má podání správní žaloby proti správnímu aktu ex lege suspenzivní účinek. Nicméně z tohoto obecného pravidla existuje několik výjimek, kdy odkladný účinek s podáním správní žaloby proti správnímu aktu ex lege nenastupuje.

Jsou to následující případy upravené v § 80 odst. 2 VwGO:

- vyloučení suspenzivního účinku ex lege dle § 80 odst. 2 bod 1 – 3 VwGO – jedná se o tři kategorie případů, ve kterých je zpravidla dán zájem na jejich okamžitém výkonu:⁶⁴⁷

- oblast veřejných poplatků a výdajů dle § 80 odst. 2, bodu 1 VwGO,
- neodkladné úkony policejních orgánů dle § 80 odst. 2, bodu 2 VwGO,
- v jiných případech stanovených zemskými nebo spolkovými zákony, zejména pokud se jedná o žaloby třetích osob proti správním aktům, které se týkají investic nebo vytváření pracovních míst dle § 80 odst. 2 bodu 3 VwGO,⁶⁴⁸

- vyloučení suspenzivního účinku na základě rozhodnutí správního orgánu dle § 80 odst. 2 bod 4 VwGO.

Pro to, aby došlo k vyloučení odkladného účinku na základě rozhodnutí správního orgánu tzv. nařízením okamžitého výkonu (*Anordnung der sofortigen Vollziehung*), musí dle § 80 odst. 2, bodu 4 VwGO existovat buď veřejný zájem, nebo převažující zájem zúčastněných osob na okamžitém výkonu správního aktu, který převládne nad zájmem poškozených ohledně suspenzivního účinku správní žaloby.

Pokud dojde k nařízení okamžitého výkonu dle § 80 odst. 2, bodu 4 VwGO je nutné dle § 80 odst. 3 VwGO, aby byl onen veřejný zájem nebo převažující zájem zúčastněných

⁶⁴⁶ Dále bude zmiňován suspenzivní účinek pouze ve vztahu k žalobě proti správnímu aktu, neboť toto řízení je obdobou českého řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

⁶⁴⁷ OBERRATH, Jörg-Dieter. *Öffentliches Recht*. München: Verlag Franz Vahlen, 2012, s. 243 – 245.

⁶⁴⁸ K jednotlivým skupinám případů vyloučení odkladného účinku ze zákona viz BOSCH, Edgar a kol. *Praktische Einführung in das verwaltungsgerichtliche Verfahren*. Stuttgart: Kohlhammer, 2012, s. 366.

osob, který v daném případě dostane přednost před suspenzivním účinkem žaloby proti správnímu aktu, písemně odůvodněn. Výjimkou z tohoto pravidla jsou dle téhož zákonného ustanovení případy, kdy dojde k nařízení okamžitého výkonu ze strany správního orgánu v naléhavých situacích, zejména v případě bezprostředního ohrožení života, zdraví nebo majetku, když takové nařízení okamžitého výkonu je mimořádným opatřením ve veřejném zájmu.⁶⁴⁹

Jak již bylo výše zmíněno, pro jiné typy žalob, než je žaloba proti správnímu aktu, se neužije ustanovení § 80 a násl. VwGO, nýbrž právní úprava předběžného soudního příkazu dle § 123 VwGO. Uváděné zákonné ustanovení se použije v případě žaloby na splnění povinnosti, která, jak už bylo rovněž zmíněno výše, není typickou nečinností žalobou, ale může dle § 42 odst. 2 VwGO směřovat i proti správnímu rozhodnutí o odmítnutí žádost.

Právní úprava předběžného soudního příkazu dle § 123 VwGO se slovním spojením „veřejný zájem“ vůbec nepracuje. Ustanovení § 123 odst. 1 VwGO pouze vyžaduje, aby navrhovatel tvrdil, že bez vydání prozatímního opatření nemůže uplatnit své právo, případně že by utrpěl závažnou újmu.

Jak je z výše uvedeného zřejmé, je právní úprava suspenzivního účinku v německém právním řádu primárně nastavena kontrastně, než v případě českého právního řádu – tedy v Německu platí obecné pravidlo, kdy podaná žaloba proti správnímu aktu má ze zákona suspenzivní účinek. Nicméně pokud je zapotřebí učinit z tohoto pravidla výjimku, a to na základě úvahy správního orgánu, je i on povinen vzít v potaz jistá kritéria tak, jako český správní soud v případě rozhodování o přiznání suspenzivního účinku, když mezi tato kritéria lze zařadit i ochranu veřejného zájmu.

Zohledňování veřejného zájmu v případě vyloučení či přiznání suspenzivního účinku je v obou právních úpravách obdobné, když česká právní úprava se na rozdíl od německé nespokojí s prostým veřejným zájmem, nýbrž s veřejným zájmem kvalifikovaným, a to důležitým. Německá právní úprava nadto ještě zohledňuje i jiný typ zájmu, a to převažující zájem zúčastněných osob na okamžitém výkonu správního aktu.

Intenzita ochrany či zohledňování veřejného zájmu v rámci právní úpravy suspenzivního účinku je tak ve Spolkové republice Německo vyšší než v rámci české právní úpravy.

⁶⁴⁹ V případě, že dojde k nařízení okamžitého výkonu dle § 80 odst. 2, bod 4 VwGO, nebo je suspenzivní účinek vyloučen ex lege dle § 80 odst. 2 bod 1 – 3 VwGO, může správní orgán dle § 80 odst. 4 výkon rozhodnutí pozastavit, a to i bez návrhu. Poškozený má kromě toho možnost se dle § 80 odst. 5 VwGO domáhat ochrany svých práv u správního soudu, který by byl příslušný v meritu věci, a to prostřednictvím návrhu na nařízení suspenzivního účinku.

Na závěr je nutné u obou právních úprav zmínit ten fakt, že ohledně veřejného zájmu v případě českého soudního řízení správního v souvislosti se suspenzivním účinkem leží břemeno tvrzení a břemeno důkazní na žalovaném, kdežto dle německé právní úpravy v souvislosti se suspenzivním účinkem leží břemeno tvrzení a břemeno důkazní ohledně veřejného zájmu na správním orgánu.⁶⁵⁰

6. 4 Dílčí závěr

Zkoumané zahraniční právní úpravy soudních řízení správních obdobných českému řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu více či méně reflektují ochranu veřejného zájmu.

Pokud je veřejný zájem v rámci tohoto typu soudního řízení správního zohledňován, obecně se tak děje v souvislosti se zvláštní aktivní žalobní legitimací a v souvislosti se suspenzivním účinkem. Ve vztahu k jiným oblastem těchto žalob tomu tak není.

Zvláštní aktivní žalobní legitimace

Ve zkoumaných zahraničních legislativách se zvláštní aktivní žalobní legitimace vyskytuje ve Slovenské republice a Polské republice. Německá právní úprava soudního řízení správního zvláštní aktivní žalobní legitimaci nezná, a to i přesto, že zde existuje institut fakultativně určeného zástupce veřejného zájmu či obligatorně určeného zástupce zájmu spolkového, když tito se mohou účastnit vymezených soudních řízení správních, při kterých mají právo se vyjádřit, nicméně oprávnění podat správní žalobu k ochraně veřejného zájmu nemají.

Zvláštní aktivní žalobní legitimací v případě Slovenské republiky disponují prokurátor a subjekt k tomu výslovně oprávněný zákonem, když dané blanketní zákonné ustanovení nachází svůj odraz v souvislosti se zainteresovanou veřejností a ochranou životního prostředí.

Podle polské právní úpravy jsou subjekty nadanými zvláštní aktivní žalobní legitimací prokurátor, obhájce občanských práv, obhájce práv dětí, spolky ve věcech týkajících se předmětu jejich činnosti dle jejich statutu a jiný subjekt, kterému toto právo přiznává zvláštní zákon.

⁶⁵⁰ SCOUTERIS, Basil. *Vorläufiger Rechtsschutz in umweltrechtlichen Streitigkeiten. Eine rechtsvergleichende untersuchung unter Berücksichtigung des US-amerikanischen und deutschen Rechts*. Baden – Baden: Nomos, 2007, s. 39 – 40.

V souvislosti s prokuraturou je nutno zmínit, že v obou státech může správní žalobu podat kterýkoli z prokurátorů, kdežto v případě ČR a státního zastupitelství, tak může učinit pouze jedna osoba, a to nejvyšší státní zástupce, maximálně jeho náměstek.

V podkapitole 4. 5. 2. 1 této práce jsem se zabývala úvahami o možnosti svěření zvláštní aktivní žalobní legitimace v ČR i ostatní státní zástupcům, než jen nejvyššímu. Poznatky o právní úpravě slovenské a polské podporují tyto mé úvahy. Česká právní úprava by se v daném směru mohla inspirovat zahraniční legislativou, nicméně v souvislosti s danou problematikou si zaslouží tato komparativní část práce další hlubší výzkum.

Již ze samotného výčtu aktivně žalobně legitimovaných subjektů je zřejmé, že jejich zákony stanovený okruh je v porovnání s ČR v případě Slovenska užší a v případě Polska širší.

Dle komparovaných právních úprav je tedy zajišťován nejvyšší standard ochrany veřejného zájmu v souvislosti se zvláštní aktivní žalobní legitimací v polské legislativě, kdy oproti české právní úpravě zvláštní aktivní žalobní legitimace náleží navíc všem státním zástupcům a všem spolkům ve věcech týkajících se předmětu jejich činnosti dle statutu – nikoli pouze těm z oblasti ochrany životního prostředí a pouze tehdy, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Oblast práv dětí a lidských a občanských práv pokrývá v ČR charakterem své činnosti ombudsman.

Slovenská legislativa je co do standardu ochrany veřejného zájmu v případě aktivní žalobní legitimace v konečném důsledku srovnatelná, když v případě spolků z oblasti ochrany životního prostředí je právní úprava obdobná české, načež v případě ombudsmana slovenská legislativa zaostává oproti ČR, avšak v případě zvláštní aktivní žalobní legitimace ve vztahu ke všem prokurátorům má oproti české právní úpravě navrch.

Německá legislativa pak ze všech zkoumaných právních úprav disponuje nejnižším standardem ochrany veřejného zájmu v případě zvláštní aktivní žalobní legitimace, kdy tuto vůbec VwGO neupravuje.

Zvláštní žalobní legitimace slouží na Slovensku k ochraně jiného než subjektivního práva, v Polsku ve vztahu k prokurátorovi k ochraně právního státu, v případě obhájce občanských práv k ochraně lidských a občanských práv, ve vztahu k obhájci práv dětí k ochraně práv dítěte, v případě spolku ve věcech týkajících se předmětu jeho činnosti dle statutu k ochraně zájmu, za jehož účelem ochrany vznikl a ve vztahu k jinému subjektu, kterému toto právo přiznává zvláštní zákon, k ochraně zájmu, pro jehož ochranu vznikl.

Z výše uvedeného je patrné, že obě zahraniční právní úpravy neuvádějí pojem „veřejný zájem,“ ba dokonce ani jeho kvalifikované formy v podobě závažného, důležitého,

významného, či jinak blíže definovaného veřejného zájmu tak, jak to činí česká legislativa.

Obě zahraniční právní úpravy tak pracují s pojmy a slovními spojeními, jejichž obsah je mnohem určitější, zřetelnější a uchopitelnější, než českou právní úpravou užitý neurčitý právní pojem „veřejný zájem.“ Okruh zájmů, ve vztahu k nimž české aktivně legitimované subjekty dle § 66 s. ř. s. mohou podat správní žalobu je a bude dán působností těchto subjektů, případně účelem jejich zřízení.

Domnívám se, že není nutné ve vztahu ke všem subjektům aktivně žalobně legitimovaným dle § 66 odst. 1 – 4 s. ř. s. výslovně uvádět ochranu veřejného zájmu, a tudíž na konceptu tohoto neurčitého právního pojmu správní žalobu dle § 66 odst. 1 – 4 s. ř. s. u všech žalobců explicitně stavět.

V případě správního orgánu dle § 66 odst. 1 s. ř. s. lze vycházet ze zásady ochrany veřejného zájmu zakotvené v § 2 odst. 4 s. ř., kdy by se extenzivním výkladem dala dovodit ochrana veřejného zájmu ze strany správního orgánu v řízení před správním soudem, nicméně jelikož je § 66 odst. 1 s. ř. s. od svého vzniku zákonným ustanovením obsolentním, domnívám se, že není nutné se dále ve vztahu k němu touto otázkou zabývat, nicméně v případě pohledu de lege ferenda, není nutné ochranu veřejného zájmu explicitně ve vztahu k subjektu dle § 66 odst. 1 s. ř. s. v zákoně uvádět.

U nejvyššího státního zástupce plyne účel využití správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. z působnosti vymezené pro státní zastupitelství v § 1 odst. 1 z. s. z., kdy jeho úkolem je zastupování státu při ochraně veřejného zájmu, tudíž opět není důvod koncepci správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. explicitně stavět na neurčitém právním pojmu „veřejný zájem.“

V případě veřejného ochránce práv je tomu poněkud jinak. Z § 1 odst. 1 z. v. o. p. vyplývá, že ombudsman v konečném důsledku svou činností připívá k ochraně základních práv a svobod, a to skrze ochranu osob před protiprávním jednáním úřadů a dalších institucí (rovněž před jejich nečinností), nebo pokud toto jednání neodpovídá principům demokratického státu a dobré správy.

Nicméně nelze opomenout, že smyslem funkce ombudsmana je v primární rovině ono dohlížení na dodržování zákonů a jiných právních předpisů ze strany veřejné správy, nad plněním povinností úředníků, před jejich byrokratickým, necitlivým a nespravedlivým postupem. Nejedná se tedy primárně a prioritně o ochránce základních práv a svobod, není konkurentem ústavnímu soudnictví, ale ve vztahu k němu plní komplementární funkci.⁶⁵¹

⁶⁵¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo...*, s. 401.

Primárně tedy ombudsman řeší ochranu subjektivního práva, což v konečném důsledku přispívá k ochraně práva objektivního, když ochrana práva objektivního by dle mého názoru měla být veřejným zájmem. Jelikož je správní žaloba dle § 66 odst. 3 s. ř. s. institutem mimořádným a ombudsman by tak mohl na základě výše uvedeného podat správní žalobu ve velmi rozsáhlé množině případů, kdy bylo porušeno subjektivní právo, je nutno toto jeho oprávnění určitým způsobem limitovat.

Slovenská legislativa uvádí ochranu jiného než subjektivního práva, polská ochranu lidských a občanských práv, případně práv dětí. V tomto směru se lze v ČR de lege ferenda inspirovat polskou právní úpravou a slovní spojení „veřejný zájem“ nahradit formulací obsaženou v § 1 odst. 1 z. v. o. p. – tedy „ochrana základních práv a svobod,“ čímž by byla rovněž vyjádřena mimořádnost tohoto institutu. Případná inspirace slovenskou legislativou by dle mého názoru nevedla k ideálnějšímu řešení, neboť ochrana jiného než subjektivního práva je dle mého názoru a contrario ochranou práva objektivního, tedy zákonnosti, právnosti, když ne každá nezákonnost musí nutně dosahovat takové intenzity a kvality, aby bylo možno použít tento mimořádný nástroj ochrany. Kdežto porušení objektivního práva v takové intenzitě, která zasahuje do základních práv a svobod, by pak dle mého názoru mělo být důvodem pro podání správní žaloby ze strany ombudsmana dle § 66 odst. 3 s. ř. s.

Po vzoru polské legislativy bych v případě českého žalobce dle § 66 odst. 4 s. ř. s. de lege ferenda zvážila změnu české právní úpravy tak, aby v souvislosti s právní úpravou z oblasti ochrany životního prostředí a veřejného zdraví reflektovala široký přístup veřejnosti k ochraně práv ve správním soudnictví tak, že správní žalobu by mohl dle § 66 odst. 4 s. ř. s. podat kterýkoli spolek, a to ve věcech týkajících se předmětu jeho činnosti dle jeho stanov. Nicméně takto velmi široce zvolenou aktivní žalobní legitimaci bych limitovala, a to zákonem explicitně vyjádřeným požadavkem ochrany veřejného zájmu.

Polská ani slovenská právní úprava se nezmiňuje o nutnosti prokázat ze strany zvláště aktivně legitimovaných subjektů před správním soudem poškození či ohrožení zájmů, na jejichž ochranu vystupují, nicméně z povahy věci budou tyto zájmy vyplývat z jimi podané správní žaloby. Ani jeden ze subjektů zvláště aktivně legitimovaných tedy nemá v daném smyslu výhodu před jiným tak, jak to na první pohled vypadá v případě českého s. ř. s. a nevyššího státního zástupce ve vztahu k veřejnému ochránci práv. Jak jsem však již uvedla v podkapitole 4. 5. 3 této práce, v konečném důsledku nedochází ani v případě nejvyššího státního zástupce k výhodnějšímu postavení oproti veřejnému ochránci práv.

Jako negativní jev obou zkoumaných zahraničních právních úprav a české legislativy, je nedostatečně zakotvená zvláštní aktivní žalobní legitimace související s ochranou životního prostředí, konkrétně s procesem posuzování vlivů na životní prostředí. I přes existující judikaturu SD EU týkající se co nejširšího možného přístupu veřejnosti k ochraně životního prostředí, zkoumané národní právní úpravy toto znemožňují.

Dané legislativy předpokládají účast spolků v předchozím správním řízení, a nutnost vyčerpání opravných prostředků, které lze v rámci něho uplatnit, ačkoli judikatura SD EU toto jako podmínku žalobní legitimace ve správním soudnictví nevyžaduje.

V případě prokurátora musí být na Slovensku využit protest, polská právní úprava obecně, stejně jako česká, nevyžaduje využití prostředků nápravy, které jsou k dispozici v rámci veřejné správy.

Domnívám se, že v situaci, kdy je aktivně žalobně legitimován jakýkoli státní zástupce, je vzhledem k možné zatíženosti soudů, vhodnější využít jisté filtrace, a to prostřednictvím nutnosti využití prostředků nápravy, které jsou k dispozici v rámci veřejné správy tak, jak to činí slovenská právní úprava, kterou považuji v tomto směru za přínosnější oproti polské právní úpravě. Vzhledem však k omezené české zvláštní aktivní žalobní legitimaci, a to pouze na nejvyššího státního zástupce, se domnívám, že nepodmíněnost podání jeho žaloby využitím prostředků nápravy v rámci veřejné správy, je adekvátní.

Lhůty pro podání správních žalob jsou, pokud se nejedná o spolky, dosti kratší než v případě ČR. Dle české právní úpravy je totiž možno obecně podat správní žalobu ve lhůtě tří let od právní moci rozhodnutí, v případě spolků dokud neuplynula lhůta pro podání žaloby všem účastníkům řízení.

Dle slovenské legislativy je lhůta pro oba žalobce dvouměsíční, dle polské právní úpravy je obecně lhůta šestiměsíční, v případě spolků činí 30 dní ode dne doručení rozhodnutí, proti kterému správní žaloba směřuje.

Ve vztahu ke spolkům jsou zkoumané právní úpravy docela obdobné – ČR 2 měsíce, Slovensko 2 měsíce, Polsko 30 dní. Nicméně co se týká ostatních žalobců, zajišťují zahraniční legislativy vyšší míru ochrany právní jistoty oproti ČR, kde se lhůty pohybují v řádu let (3 roky) a nikoli měsíců. Domnívám se, že adekvátněji je lhůta zvolena v Polsku (6 měsíců), neboť v případě slovenské právní úpravy se ve dvouměsíční krátké lhůtě státní zástupce nemusí dozvědět o skutečnostech, pro které by správní žalobu podal.

Suspensivní účinek

Slovní spojení „veřejný zájem“ se ve zkoumaných zahraničních legislativách objevuje v souvislosti s odkladným účinkem pouze na Slovensku a v Německu. Polská právní úprava s daným slovním spojením ve vztahu k suspensivnímu účinku nepracuje, v tomto směru tak česká legislativa poskytuje veřejnému zájmu širší ochranu než legislativa polská.

Slovenská právní úprava je svou koncepcí blízká české, když samotné podání správní žaloby ex lege za následek nastoupení suspensivního účinku obecně nemá, nicméně odkladný účinek jí může být přiznán buď samotným právním předpisem týkajícím se soudního řízení správního anebo na základě rozhodnutí správního soudu.

Veřejný zájem v případě přiznávání suspensivního účinku je zohledňován v souvislosti se všeobecnou správní žalobou, když ustanovení o ní dále dopadají na správní žalobu ve věcech správního trestání a správní žalobu ve věcech sociálních; v případě přiznávání odkladného účinku ve věcech azylu a správního vyhoštění veřejný zájem zákonem chráněn není.

Pokud tedy slovenský zákonodárce zohledňuje v případě přiznávání suspensivního účinku veřejný zájem, činí tak ve vztahu k prostému veřejnému zájmu, tedy jakémukoli veřejnému zájmu, oproti české právní úpravě, kde je poskytována ochrana důležitému veřejnému zájmu, tedy kvalifikované formě veřejného zájmu. Slovenská legislativa tak poskytuje v daném směru širší ochranu veřejnému zájmu než česká právní úprava, která byla do 31. 12. 2011 ve vztahu k ochraně veřejného zájmu v rámci suspensivního účinku stejná.

Na rozdíl od české právní úpravy, či jiných výše zkoumaných právních úprav, obsahuje slovenská legislativa ještě jednu situaci, kdy lze odkladný účinek správní žalobě přiznat, kdy tato souvisí s právně závazným aktem EU.

V daném případě je zákonem stanoveno, že přiznání suspensivního účinku nesmí být v rozporu nikoli s veřejným zájmem, ale se zájmem EU. Domnívám se, že ne každý rozpor s veřejným zájmem je rovněž rozporem se zájmem EU, proto by mohla být do budoucna v tomto směru velice zajímavá judikatura slovenských správních soudů, kdy i tato oblast ochrany veřejného zájmu si zaslouží v případě zahraniční komparace do budoucna další výzkum.

Německá právní úprava je na rozdíl od české, slovenské a polské legislativy vystavěna na opačném principu, a to, že podaná správní žaloba obecně ex lege suspensivní účinek má. Odkladný účinek pak může být vyloučen buď ze zákona, anebo na základě rozhodnutí správního orgánu. Pokud rozhoduje o vyloučení suspensivního účinku, tedy nařízení

okamžitého výkonu, správní orgán, musí zde existovat veřejný zájem na okamžitém výkonu správního rozhodnutí, který převládne nad zájmem poškozených ohledně odkladného účinku správní žaloby.

Daná právní úprava tak zohledňuje veřejný zájem, a to jakýkoli, tedy postačí prostý veřejný zájem. Ochrana veřejného zájmu je zde tedy opět širší oproti české legislativě.

Ačkoli v převážné části zkoumaných právních úprav – česká, polská, slovenská – podáním správní žaloby suspenzivní účinek nenastává, osobně upřednostňují ochranu právní jistoty, a z toho důvodu v tomto směru preferují německou legislativu, kde podáním správní žaloby ex lege suspenzivní účinek nastává.

De lege ferenda by se český zákonodárce mohl inspirovat co do ochrany právní jistoty právní úpravou německou – tedy přiznání suspenzivního účinku ex lege, a co do nejširší ochrany veřejného zájmu opět legislativou německou, případně slovenskou, kde je zohledňován již prostý veřejný zájem a nikoli jeho kvalifikovaná forma.

V závěru lze obecné rozdíly mezi českou právní úpravou a výše zkoumanými zahraničními právními úpravami v oblasti ochrany veřejného zájmu v rámci soudního řízení správního týkajícího se žaloby proti rozhodnutí správního orgánu shrnout v následující tabulce.

	Zvláštní aktivní žalobní legitimace		„Veřejný zájem“ v konstrukci suspenzivního účinku
	Subjekt	Legitimace slouží k ochraně	
ČR	správní orgán, o němž tak stanoví zákon upravující řízení před správními orgány	veřejný zájem – implicitně	Podáním správní žaloby suspenzivní účinek ex lege nenastává. Pokud je přiznán ex actu, jeho přiznání nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem.
	nejvyšší státní zástupce	závažný veřejný zájem – explicitně	
	veřejný ochránce práv	závažný veřejný zájem – explicitně	
	ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zákon nebo mezinárodní smlouva	obecný zájem; neboť ne každý obecný zájem musí být zájmem veřejným – implicitně	

SR	prokurátor (kterýkoli)	jiné než subjektivní právo – explicitně	Podáním správní žaloby suspenzivní účinek ex lege nenastává. Pokud je přiznán ex actu, jeho přiznání nesmí být v rozporu s veřejným zájmem; případně zájmem EU.
	subjekt k tomu výslovně oprávněný zákonem		
PR	prokurátor (kterýkoli)	právní stát – explicitně	Podáním správní žaloby suspenzivní účinek nenastává. Pokud je přiznán ex actu, legislativa ochranu veřejného zájmu nezohledňuje.
	obhájce občanských práv	lidská a občanská práva – explicitně	
	obhájce práv dětí	práva dětí – explicitně	
	spolky ve věcech týkajících se předmětu jejich činnosti dle statutu	zájem, pro jehož ochranu vznikl – implicitně	
	jiný subjekt, kterému toto právo přiznává zvláštní zákon	zájem, pro jehož ochranu vznikl – implicitně	
SRN	zvláštní aktivní žalobní legitimace upravena není		Podáním správní žaloby ex lege suspenzivní účinek nastává. Pokud má dojít k vyloučení suspenzivního účinku ex actu, legislativa ochranu veřejného zájmu zohledňuje.

7 Závěr

Již v historických počátcích právní úpravy správního soudnictví na území dnešní ČR je příslušnou legislativou týkající se soudního řízení správního veřejný zájem reflektován. Poté, co v polovině 19. století, došlo k oddělení soudnictví od veřejné správy, byl zřízen Správní soudní dvůr ve Vídni, který měl na starost všeobecnou kontrolu právní v oboru správy, a to pouze prostřednictvím jediného typu soudního řízení správního obdobného dnešnímu soudnímu řízení o správní žalobě. Tato první právní úprava zohledňovala ochranu veřejného zájmu prostřednictvím rozhodování o suspenzivním účinku správní žaloby.

K výzkumné otázce č. I⁶⁵² tedy uvádím, že **na ochranu veřejného zájmu v soudním řízení správním o správní žalobě začíná být brán zřetel už od samotného počátku její existence, a to v souvislosti s právní úpravou suspenzivního účinku správní žaloby.** Jejím podáním suspenzivní účinek ex lege nenastával, ale bylo možné jej přiznat k návrhu žalobce, pokud to nebylo v rozporu s veřejným zájmem; obdobná koncepce byla zachována i mezi lety 1918 – 1948.

V období let 1948 – 1989 probíhal soudní přezkum rozhodnutí veřejné správy ve velice, velice omezeném rozsahu, dokonce pouze soudy civilními. Z přezkumu byla explicitně zákonem vyloučena veškerá předběžná opatření, tedy i možný specifický případ – přiznání odkladného účinku žalobě napadající vydané správní rozhodnutí. Ochrana veřejného zájmu se v těchto letech prostřednictvím rozhodování o ne/přiznání suspenzivního účinku neuplatňuje. Stejný stav panuje ohledně ochrany veřejného zájmu ve vztahu k ne/přiznávání odkladného účinku i v letech 1989 – 2002.

Veřejnému zájmu je znovu poskytnuta ochrana skrze právní úpravu suspenzivního účinku od 1. 1. 2003. Nejdříve byla při rozhodování o přiznání odkladného účinku zvažována ne/rozpornost jeho přiznání s (jakýmkoli) veřejným zájmem a od 1. 1. 2012 pouze s důležitým veřejným zájmem.

V moderní právní úpravě českého správního soudnictví (od roku 2003) je slovního spojení „veřejný zájem“ užíváno rovněž i v souvislosti s právním zakotvením zvláštní aktivní žalobní legitimace k jeho ochraně u zákonodárcem vybraných subjektů. Koncepci takto zvolené actio popularis v historických právních úpravách přezkumu rozhodnutí veřejné správy ve správním soudnictví nenalezneme, tedy ve vztahu k dnešní právní úpravě actio popularis lze hovořit o kontinuitě ochrany veřejného zájmu prostřednictvím daného institutu až od roku 2003 doposud.

⁶⁵² Výzkumná otázka č. I.: **Kdy se začíná, z historického pohledu, v právní úpravě soudního řízení správního o správní žalobě užívat pojmu „veřejný zájem,“ v jakých souvislostech a jakým způsobem?**

Dalo by se však, s trochou nadsázky, hovořit o tom, že se jedná o institut v řízení o správní žalobě pouze z části nový, a to ve vztahu k veřejnému ochránci práv, správnímu orgánu, o němž tak stanoví zákon upravující řízení před správními orgány, a dále ve vztahu k tomu subjektu, kterému toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu – tímto **došlo k částečnému vyvrácení hypotézy č. IV.**⁶⁵³ V souvislosti s aktivní žalobní legitimací dle § 66 odst. 2 s. ř. s., tedy ve vztahu k nejvyššímu státnímu zástupci, se nejedná o institut zcela nový, neboť historické právní úpravy soudního řízení správního upravují dozor prokuratury – tímto **došlo k částečnému potvrzení hypotézy č. IV.**

Pokud se jedná o dozor prokuratury, nelze pochybovat o tom, že měl sloužit a sloužil k ochraně práva objektivního. Ochrana práva objektivního by měla být posléze zahrnuta pod slovní spojení ochrana veřejného zájmu, nicméně rozpornost v nazírání na pojem „veřejný zájem“ v letech 1948 – 1989 a v období po sametové revoluci, je zcela zřejmá. Z tohoto důvodu lze ve vztahu k **hypotéze č. III**⁶⁵⁴ konstatovat, že dozor prokuratury v letech 1953 – 1989 lze považovat za způsob právního zakotvení ochrany veřejného zájmu v soudním řízení „správním,“ tato hypotéza **byla tedy potvrzena,** nicméně v souvislosti s politickou situací mezi léty 1948 – 1989 je zřejmé, že na pojem „veřejný zájem“ bylo nazíráno jinak, než je tomu po roce 1989.

Lze tak konstatovat, že mezi lety 1876 – 1948 dochází v oblasti ochrany veřejného zájmu v řízení o správní žalobě ke kontinuitě, v letech 1948 – 1953 k diskontinuitě, mezi lety 1953 – 1989 ke kontinuitě, v letech 1989 – 2002 k diskontinuitě, od roku 2003 do současnosti opět ke kontinuitě. Co se tedy týká celkové možné kontinuity **zohledňování veřejného zájmu v právní úpravě správně-soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy,** nelze hovořit o plné kontinuitě v dané oblasti – tímto **došlo k vyvrácení hypotézy č. II.**⁶⁵⁵

Pokud se jedná o pozitivně-právní rámec správní žaloby a ochrany veřejného zájmu v řízení o ní, nalezneme jej jednak na mezinárodní a evropské úrovni, a to výhradně a v souvislosti s právem na spravedlivý proces – zejména tedy čl. 6 Úmluvy, a dále pak na ústavní úrovni a úrovni zákonné.

⁶⁵³ Hypotéza č. IV.: V historických právních úpravách soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy lze vysledovat kontinuitu ochrany veřejného zájmu ve smyslu existence actio popularis. Nejedná se tedy o nový institut existující v našem právním řádu až od roku 2003.

⁶⁵⁴ Hypotéza č. III.: Dozor prokuratury lze považovat za způsob právního zakotvení ochrany veřejného zájmu.

⁶⁵⁵ Hypotéza č. II.: Ve vztahu ke správní žalobě lze hovořit o kontinuitě určitého zohledňování veřejného zájmu v její právní úpravě v rámci správního soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy.

Ústavní úroveň představuje čl. 36 odst. 2 LZPS, a dále čl. 91, 92 a 87 odst. 2 Ústavy. Základem právní úpravy na zákonné úrovni je pak zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a to konkrétně zejména ustanovení týkající zvláštní žalobní legitimace – § 66 s. ř. s. – a dále ustanovení týkající se suspenzivního účinku správní žaloby – § 73 odst. 2 s. ř. s.

Slovní spojení „veřejný zájem,“ které se v souvislosti s právní úpravou zvláštní aktivní žalobní legitimace a odkladného účinku ve vztahu ke správní žalobě vyskytuje, je významným právním, filozofickým, politologickým ale i ekonomickým pojmem. Svůj zvláštní význam má zejména pro filozofii, neboť samotný předmět tohoto slovního spojení je filozofickou otázkou.

Z pohledu práva jej pak řadíme k tzv. neurčitým právním pojmům. Problematickou oblastí neurčitých právních pojmů je případná možnost jejich interpretace v souvislosti se soudním přezkumem ze strany správních soudů. S ohledem na judikaturu NSS lze hovořit o dvojím přístupu – o tzv. „omezeném“ a „plném“ přezkumu ze strany správních soudů.

V prvním případě správní soud neurčitý právní pojem sám neinterpretuje, nýbrž jeho obsah jen objasňuje, v druhém případě správní soud nevidí problém s vlastní interpretací neurčitého právního pojmu, ke které, dle mého názoru, dochází i v případě „omezeného“ soudního přezkumu.

Z judikatorní praxe je patrné, že se **správní soudy přiklání k „omezenému“ soudnímu přezkumu neurčitých právních pojmů, čímž došlo k potvrzení hypotézy č. VIII.**⁶⁵⁶ Správní soud přezkoumává, jak a jakým způsobem správní orgán neurčitý právní pojem interpretoval, což však nelze učinit bez vlastní interpretace neurčitého právního pojmu. Správní soud tedy v konečném důsledku provádí obdobnou, ne-li stejnou myšlenkovou, hodnotící a vykládací činnost, jako při „plném“ soudním přezkumu. Z povahy věci tedy nelze hovořit o „omezeném“ soudním přezkumu. Omezeno je pouze odůvodnění správně-soudního rozhodnutí ve vztahu k přezkumu neurčitého právního pojmu.

A konečně, moment interpretace a následné subsumpce skutkových okolností pod konkrétní právní normu a rozhodnutí, zda došlo k naplnění hypotézy dané právní normy či nikoli, je otázkou v samém závěru právní, tedy v konečném důsledku správní soud řeší zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí. V případě zjištění vadné interpretace neurčitého právního pojmu správním orgánem se tedy jedná o nezákonné rozhodnutí, které je možné pro jeho nezákonnost ze strany správního soudu zrušit.

⁶⁵⁶ Hypotéza č. VIII.: **V případě soudního přezkumu neurčitých právních pojmů ze strany správních soudů je upřednostňován tzv. „omezený“ soudní přezkum.**

Dle mého názoru tedy dochází k jisté ingerenci moci soudní směrem k moci výkonné, nicméně tato ingerence je žádoucí. **Otázka interpretace neurčitých právních pojmů je totiž v konečném důsledku otázkou právní, kdy nezákonné (protiprávní) rozhodnutí je možné správním soudem zrušit, přičemž správní soudnictví je založeno na principu kasačním, a tak je ingerence správního soudu, spočívající v interpretaci neurčitého právního pojmu, na jejímž základě je rozhodnutí pro jeho nezákonnost zrušeno, žádoucí - tímto došlo k potvrzení hypotézy č. IX.**⁶⁵⁷

Konečně, nedovedu si představit koncepci správně-soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů, která by se vyhnula ingerenci moci soudní směrem k moci výkonné. Vždy zde bude existovat jistá míra ingerence, nicméně z hlediska koncepce dělby moci ve státě, je žádoucí, aby byla co nejnižší, čemuž „plný“ přezkum ze strany správních soudů ve vztahu k neurčitým právním pojmům interpretovaných správním orgánem nebrání.

Slovní spojení „veřejný zájem“ je blíže konkretizováno soudní judikaturou, a to zejména judikaturou NSS a Ústavního soudu. Definovat slovní spojení „veřejný zájem“ je věcí složitou, nicméně lze vysledovat jisté charakteristické rysy daného slovního spojení, kterými jsou obecnost, či obecná prospěšnost. Lze poukázat, že judikatura soudů vychází v obecné definici veřejného zájmu z filozofického pojetí tohoto pojmu předními světovými filozofy.

Slovní spojení „veřejný zájem“ nelze zevšeobecnit a v každém konkrétním případě musí být náležitě formulován. Z téhož důvodu je nalézán v procesu aplikace práva v každém jednotlivém případě zvlášť, tudíž jej nelze stanovit konkrétně a priori zákonem. Ústavní soud se již ve více případech vyjádřil v tom smyslu, že stanovení velice konkrétního veřejného zájmu a priori zákonodárcem je protiprávní. I přesto **de lege lata existují zákony, v nichž je veřejný zájem velmi konkrétně stanoven zákonodárcem. Deklarováním existence tohoto protiprávního stavu de lege lata tedy došlo k potvrzení hypotézy č. V.**⁶⁵⁸

Z hlediska intenzity veřejného zájmu lze hovořit v souvislosti se správní žalobou o existenci „prostého“ a „kvalifikovaného“ veřejného zájmu. „Prostého“ veřejného zájmu je užíváno ve vztahu k aktivní žalobní legitimaci dle § 66 odst. 1 a 4 s. ř. s., „kvalifikovaného“ veřejného zájmu zákonodárce užívá v souvislosti jednak s aktivní žalobní legitimací ve veřejném zájmu dle § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. a dále v souvislosti se suspenzivním účinkem

⁶⁵⁷ Hypotéza č. IX.: V případě soudního přezkumu neurčitých právních pojmů dochází k ingerenci moci soudní ve vztahu k moci výkonné, což je žádoucí.

⁶⁵⁸ Hypotéza č. V.: Obsah pojmu veřejný zájem je v některých případech a priori stanovován zákonodárcem, ačkoli jej dopředu stanovit nelze, neboť musí být zkoumán pro každý konkrétní případ, či situaci zvlášť.

dle § 73 odst. 2 s. ř. s., potažmo dle § 107 odst. 1 s. ř. s. Kvalifikovaný veřejný zájem pak v případě aktivní žalobní legitimace označuje jako „závažný,“ v případě odkladného účinku jako „důležitý.“

Český jazyk obě tato adjektiva považuje za synonyma, tedy za slova souznačná, která je možné v textu navzájem zaměňovat. Tato adjektiva byla i judikaturou NSS považována za synonyma se stejným významem jak v ustanoveních § 66 s. ř. s., tak v ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s. (potažmo § 107 odst. 1 s. ř. s.). Změna však nastala v souvislosti s usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2015, čj. 2 As 103/2015 – 128.

Rozšířený senát NSS se usnesl na skutečnosti, že v případě „závažného veřejného zájmu“ ve smyslu § 66 odst. 2 s. ř. s. a „důležitého veřejného zájmu“ ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. se nejedná o synonymní vyjádření téhož, tedy obsah „závažného veřejného zájmu“ dle § 66 odst. 2 s. ř. s. nelze ztotožňovat s obsahem pojmu „důležitý veřejný zájem“ dle § 73 odst. 2 s. ř. s., nicméně sám blíže nevymezil rozdíl mezi těmito dvěma, z pohledu jazyka českého synonymními, adjektivy.

Hypotéza č. VII⁶⁵⁹ tak byla z části potvrzena, a to z hlediska pohledu jazyka českého, a z části vyvrácena, a to se zřetelem na aktuální judikaturu NSS.

V souvislosti s neurčitým právním pojmem „veřejný zájem“ byla řešena možnost existence určitého univerzálního veřejného zájmu. Ve spojitosti s tématem této disertační práce se konkrétně jednalo o tvrzení, zda ochranu objektivního práva je možné považovat za veřejný zájem.

Vztah pojmu „veřejný zájem“ a „zákonnost“ či „souladnost s právními předpisy“ je možné velice příkladně demonstrovat na konkrétních ustanoveních s. ř. a v případě důležitého či závažného veřejného zájmu na tomu odpovídajících ustanoveních s. ř. s.

Ohledně s. ř. se jedná o: § 90, odst. 3, § 141 odst. 8, § 159 odst. 2, § 160 odst. 5, § 162 odst. 1 a § 167 odst. 1, písm. c). Tato ustanovení určitým způsobem operují jednak s množinou jevů označenou jako veřejný zájem a dále s množinou označenou jako zákonost či souladnost s právními předpisy. Přičemž **pouze v případě § 90 odst. 3 s. ř. lze obě tyto množiny situací ztotožnit.** Tedy až na tuto výjimku lze ve vztahu k s. ř. konstatovat, že ochrana objektivního práva (zákonosti, právnosti) není veřejným zájmem. **Hypotéza č. VI⁶⁶⁰ tedy byla ve vztahu ke správnímu řádu**

⁶⁵⁹ Hypotéza č. VII.: **Obsah neurčitých právních pojmů závažný veřejný zájem a důležitý veřejný zájem se od sebe navzájem neliší.**

⁶⁶⁰ Hypotéza č. VI.: **Ochrana objektivního práva je dle správního řádu veřejným zájmem.**

jakožto nejvýznamnějšímu procesně-právnímu předpisu z oblasti veřejné správy vyvrácena, a to s existencí jedné výjimky, a to § 90 odst. 3 s. ř.

Soudní řád správní užívá neurčitého právního pojmu „veřejný zájem“ pouze na dvou místech – v souvislosti se zvláštní aktivní žalobní legitimací dle § 66 s. ř. s. a se suspenzivním účinkem dle § 73 odst. 2 s. ř. s. Nicméně na žádném místě v s. ř. s. nenalezneme slovní spojení „zákonnost“ či „nerozpornost s právními předpisy“ současně v jednom ustanovení se slovním spojením „veřejný zájem“ tak, jako je tomu v s. ř.

Ze s. ř. s. lze vyčíst obecný zájem na existenci zákonných správních aktů, a to z § 12 odst. 3 s. ř. s. v souvislosti se zásadními usneseními NSS. Jedná se však pouze o jakýsi obecný zájem, nikoli však explicitně o zájem veřejný či důležitý veřejný zájem. Nicméně dle právní teorie lze některé obecné zájmy považovat za zájmy veřejné, když osobně se domnívám, že v daném případě **lze dovodit jistou kvalifikovanost a intenzitu takto obecně stanoveného a deklarovaného zájmu, jež lze v konečném důsledku považovat za zájem veřejný.**

Správní judikatura pak dovozuje ze s. ř. s. existenci zájmu na existenci zákonných správních aktů, ale činí tak skrze aktivní žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce ve veřejném zájmu, kdy se domnívám, že dané tvrzení je analogicky použitelné i pro ostatní žalobce dle § 66 s. ř. s. **Oběma argumenty tedy došlo k potvrzení hypotézy č. XX.**⁶⁶¹

Vzhledem k faktu, že princip ochrany veřejného zájmu úzce souvisí s pojmem „právního státu“ dle čl. 1 odst. 1 Ústavy jsou uváděná zjištění ve vztahu k s. ř. minimálně zarážející, neboť se domnívám, že v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 LZPS lze konstatovat, že zájem na existenci zákonných rozhodnutí lze považovat za zájem veřejný.

Zvláštní aktivní žalobní legitimací, které se problematika ochrany veřejného zájmu v rámci s. ř. s. týká, disponuje zákonodárcem vymezený okruh subjektů, a to správní orgán, o němž tak stanoví zákon upravující řízení před správními orgány, nejvyšší státní zástupce, veřejný ochránce práv a ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právní řádu.

Správní orgán v řízení o správní žalobě vystupuje zejména a hlavně v roli pasivně legitimovaného subjektu, avšak jako aktivně legitimovaný může podat jednak správní žalobu dle § 66 odst. 1 s. ř. s. nebo správní žaloby ve věcech územní samosprávy dle § 67 s. ř. s.

⁶⁶¹ Hypotéza č. XX.: **Ochrana objektivního práva je dle soudního řádu správního veřejným zájmem.**

V případě obecné aktivní žalobní legitimace dle § 65 odst. 1, případně odst. 2 s. ř. s., mohou určité státní orgány vystupovat v pozici aktivně legitimovaného subjektu, nicméně tyto subjekty nebudou vystupovat z pozice vrchnostenské, tedy z pozice správního orgánu. **Hypotéza č. X⁶⁶² byla tímto potvrzena, neboť správní orgán z hlediska vrchnostenské veřejné správy může v řízení o správní žalobě vystupovat pouze z pozice aktivně žalobně legitimovaného subjektu na základě ustanovení § 66 odst. 1 a § 67 s. ř. s.**

V případě jeho aktivní žalobní legitimace dle § 65 odst. 1, případně odst. 2 s. ř. s., a to zejména v souvislosti s majetkoprávními zájmy ČR v oblasti veřejných zakázek, nebo v případě, kdy sám bude adresátem rozhodnutí správního orgánu, nebude vystupovat jako vykonavatel veřejné správy, tedy se nebude nacházet ve vrchnostenské pozici, ale bude se jednat o sféru fiskální veřejné správy.

Vzhledem k zakotvení možnosti přezkumu správního rozhodnutí v rámci správního řízení samotnými správními orgány, a to mimo odvolací řízení, se domnívám, že **za právního stavu de lege lata je existence zákonného zakotvení aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 1 s. ř. s. nadbytečná a jeho zrušení de lege ferenda by nemělo praktický dopad, neboť se jedná o ustanovení již od samého počátku účinnosti s. ř. s. – tedy již více než 15 let – obsolentní. V tomto směru došlo k potvrzení hypotézy č. XI.⁶⁶³**

Konečně poslední situace, kdy správní orgán může v řízení o správní žalobě vystupovat na straně aktivně legitimované, upravuje § 67 s. ř. s. V tomto případě, a to s poukazem na čl. 101, odst. 4 Ústavy, je možné obecně hovořit o veřejném zájmu na ochraně práva na samosprávu. Ochrana daného zájmu je v případě § 67, písm. a) s. ř. s. realizována prostřednictvím dozorové žaloby. Konkrétněji je předmětem této ochrany zájem na zákonnosti jednání a rozhodování orgánů územních samosprávních celků, tedy ochrana objektivního práva, jinými slovy ochrana principu legality obsaženého v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 LZPS.

Ve vztahu k aktivní žalobní legitimaci dle § 67, písm. a) s. ř. s. je dle mého názoru možné hovořit o typu správní žaloby sloužícího k ochraně zájmu veřejného, ačkoli tento fakt není explicitně v § 67 s. ř. s. vyjádřen, čímž došlo z části k potvrzení hypotézy č. XII.⁶⁶⁴

⁶⁶² Hypotéza č. X.: Správní orgán v souvislosti s výkonem vrchnostenské veřejné správy může v řízení o správní žalobě vystupovat na straně aktivně legitimované pouze na základě ustanovení § 66 odst. 1 a § 67 s. ř. s.

⁶⁶³ Hypotéza č. XI.: Zakotvení aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 1 s. ř. s. je za stávající právní úpravy směrem de lege ferenda nadbytečné.

⁶⁶⁴ Hypotéza č. XII.: Správní žaloby dle § 67 s. ř. s. jsou určitým typem správních žalob sloužících k ochraně veřejného zájmu, ačkoli tento fakt není explicitně v § 67 s. ř. s. uveden.

Správní žaloba dle § 67, písm. b) s. ř. s. se týká ochrany ústavně zakotveného práva na územní samosprávu ve vztahu k územním samosprávným celkům, případně jejich orgánům. **V případě správní žaloby dle § 67, písm. b) s. ř. s. se tedy jedná o žalobu na ochranu veřejného subjektivního práva na ochranu územní samosprávy náležejícího územním samosprávným celkům jakožto právnickým osobám, tímto tedy došlo z části k vyvrácení hypotézy č. XII.**

Pokud se jedná o státní zastupitelství, tento orgán moci výkonné mimo svůj hlavní úkol, jímž je zastupování žaloby v trestním řízení, plní i úkoly v rámci tzv. mimotrestní působnosti. Ve vztahu ke správnímu soudnictví se jeho pravomoc mimotrestního charakteru projevu v oprávnění nejvyššího státního zástupce podávat správní žalobu v závažném veřejném zájmu dle § 66 odst. 2 s. ř. s., kterým disponuje již minimálně 15 let.

Za tuto dobu podal přes sto správních žalob dle § 66 odst. 2 s. ř. s., přičemž do roku 2013 byl jeho neúspěch minimální. Po roce 2013 se zvýšil počet neúspěšných žalob – jedná se však pouze o jednu oblast práva, a to oblast týkající se právní problematiky fotovoltaických či solárních elektráren, kdy správní soudy upřednostnily ochranu právní jistoty, ochranu nabytých práv a presumpci správnosti aktů veřejné moci nad ochranou objektivního práva.

Každoročně podá nejvyšší státní zástupce většinou do deseti správních žalob, nicméně v roce 2010 došlo k podání 38 a v roce 2013 k podání 20 žalob. Takto zvýšená aktivita vždy signalizovala zásah do určitého veřejného zájmu v jedné konkrétní právní oblasti a jedním a tímž správním orgánem. V roce 2010 se jednalo o protizákonné nostrifikace zahraničního vysokoškolského vzdělání Západočeskou univerzitou v Plzni, v roce 2013 šlo o nezákonná rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ohledně udělování licencí k provozování solárních či fotovoltaických elektráren.

Správní žaloby ve veřejném zájmu jsou nejvyšším státním zástupcem podávány především v oblasti školství, zejména školství vysokého, v oblasti udělování licencí pro provoz fotovoltaických či solárních elektráren, v oblasti stavebního práva, územního plánování, práva životního prostředí, daňové správy, vojenské správy či kolektivní správy autorských práv.

Z výše uvedeného počtu podaných správních žalob dle § 66 odst. 2 s. ř. s. usuzuji na nezneužívání tohoto institutu ze strany nejvyššího státního zástupce. Vzhledem k faktu, že se ve své činnosti setkává s korupčním jednáním ve veřejné správě, ale i s jinými protizákonnými činnostmi, se domnívám, že zakotvení této aktivní žalobní legitimace má v českém právním řádu své místo.

V případě veřejného ochránce práv prošel jeho vztah k ochraně veřejného zájmu v rámci řízení o správní žalobě různými fázemi či stupni kooperace ve vztahu k nejvyššímu státnímu zástupci, přičemž toto vše vygradovalo v zakotvení jeho samostatné aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 3 s. ř. s.

Od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2005 mohl podávat nejvyššímu státnímu zástupci neformální podněty k podání správní žaloby, přičemž nejvyšší státní zástupce nebyl povinen ombudsmana o svých krocích v rámci jím podaného neformálního podnětu žádným způsobem informovat.

Veřejný ochránce práv takto podal podnět celkem v pěti případech, přičemž pouze dva z nich vyvrcholily v podání správní žaloby, nicméně je nutné podotknout, že v oněch dvou případech se ombudsman, z důvodů minulých neúspěchů, neomezil pouze na podnět k nejvyšší státní zástupkyni, ale inicioval v tomto směru i další aktivitu, a to jednak ve vztahu k Ministerstvu financí, ale i k NSS.

V období od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2011 se kooperace mezi ombudsmanem a nejvyšším státním zástupcem více zformalizovala, když nejvyššímu státnímu zástupci byla zákonem stanovena vyznívací povinnost ve vztahu k podanému návrhu ombudsmana k podání správní žaloby, pokud tomuto nebylo ze strany nejvyššího žalobce vyhověno. O takto formalizovanou kooperaci usiloval veřejný ochránce práv již od roku 2001.

Za daného právního stavu podal veřejných ochránce práv nejvyššímu státnímu zástupci návrh celkem ve čtyřech případech, přičemž úspěšný byl pouze jednou. Neúspěch v oněch třech případech ombudsmana mrzel o to více, že ve vyznívací postrádání řádné vypořádání se nejvyššího státního zástupce s důvody pro nepodání jím navrhované správní žaloby. Tato situace vedla ke zklamání ombudsmana z přístupu nejvyššího státního zástupce, ačkoli dle jeho názoru nebyla daná forma spolupráce legislativně nastavena nikterak špatně. Ke kýženému výsledku ale nevedla a v praxi se moc neosvědčila.

Vzhledem k výše uvedenému neuspokojivému stavu začal veřejný ochránce práv usilovat o samostatnou aktivní žalobní legitimaci. Po několika letech jeho snažení se tak stalo, ačkoli původní vládní návrh novely s. ř. s. s tímto jeho postavením vůbec nepočítal. V rámci poslaneckého projednávání novely s. ř. s. vystoupil veřejný ochránce práv s námětem samostatné aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu, což bylo následně v rámci legislativního procesu zohledněno.

Domnívám se, že zakotvení samostatné aktivní žalobní legitimace ve vztahu k veřejnému ochránci práv byl krok správným směrem, neboť za právního stavu *de lege lata* již není závislý na jiném subjektu, zda vyhodnotí jistý případ stejně jako on sám a přistoupí

na podání správní žaloby. Tato nejistota byla zákonným zakotvením oprávnění dle § 66 odst. 3 s. ř. s. odstraněna.

Nadto již z výše uvedených definic ombudsmana vyplývá, že se jedná o instituci více či méně nezávislou. V případě žalobců uvedených v § 66 s. ř. s. se mi jeví, po subjektech uvedených v § 66 odst. 4 s. ř. s., jako nejvíce nezávislý potenciální žalobce z celého výčtu daného zákonného ustanovení. Pokud tedy existuje žalobní legitimace k ochraně zájmu veřejného, tedy určitého kolektivního zájmu, domnívám se, že i ona míra nezávislosti může sehrávat důležitou roli.

Od 1. 1. 2012 disponuje ombudsman samostatnou žalobní legitimací dle § 66 odst. 3 s. ř. s., když od té doby **zvažoval podání správní žaloby celkem ve čtyřech případech, nicméně do dnešního dne se odhodlal k tomuto kroku pouze v jednom případě, čímž došlo k vyvrácení hypotézy č. XIII.**⁶⁶⁵

Praxe ombudsmana co do počtu podávání správních žalob dle § 66 odst. 3 s. ř. s. je neměnná, ačkoli osoba veřejného ochránce práv se od přiznání samostatné zvláštní aktivní žalobní legitimace změnila. K minimálnímu využívání tohoto institutu se vyjádřil ombudsman Varvařovský v tom smyslu, že se vždy snažil volit nápravu spíše cestou mimosoudní, a to zejména s ohledem na délku soudního řízení v souvislosti s následnou efektivností správní žaloby. Z toho důvodu volil spíše cestu v oblasti legislativního procesu, tedy skrze rušení konkrétních ustanovení zákona, případně zákona celého, což se minimálně v případě tzv. DONEZ systému již prokázalo jako řešení vhodné. Obdobnou strategii volí rovněž i nynější veřejná ochránkyně práv Šabatová.

Ačkoli prozatím došlo k podání správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. pouze v jednom případě, může se jevit zákonné zakotvení daného oprávnění pro veřejného ochránce práv na první pohled jako nadbytečné. **Po minulých zkušenostech, v souvislosti s méně či více formální mírou spolupráce s nejvyšším státním zástupcem, se však i přesto domnívám, že vzhledem k těmto skutečnostem má aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 3 s. ř. s. i přesto v českém právním řádu své místo a z četnosti jejího využití dospívám k názoru jejího nezneužívání ze strany veřejného ochránce práv.**

Rovněž se ztotožňuji s postojem ombudsmana řešit tyto situace primárně cestou např. legislativního procesu, případně jiným mimosoudním způsobem, kdy správní žaloba dle § 66 odst. 3 s. ř. s. představuje posléze spíše prostředek ultima ratio.

⁶⁶⁵ Hypotéza č. XIII.: Zakotvení aktivní žalobní legitimace ombudsmana dle § 66 odst. 3 s. ř. s. bylo výsledkem jeho dlouholeté iniciativy, a tak je jím tato správní žaloba v praxi velmi často využívána.

Zvláštní aktivní žalobní legitimací disponuje konečně ještě jeden okruh subjektů, a to dle § 66 odst. 4 s. ř. s. ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva. Jedná se o právní úpravu, která byla dlouho obsolentní, když nyní nachází své uplatnění v souvislosti se zákonem EIA, se Směrnicí 2011/92/EU a Aarhuskou úmluvou.

O obsolentnosti lze hovořit v období od 1. 1. 2003 do 10. 12. 2009. Zákon o EIA byl v uváděném období sice účinný, avšak neobsahoval ustanovení týkající se možné soudní ochrany v případě správního rozhodnutí vydaného v řízení navazujícím na proces posuzování vlivů na životní prostředí. Ústavním soudem i NSS byl judikován nepřímý účinek Aarhuské úmluvy, NSS dále judikoval i nepřímý účinek čl. 10a Směrnice 85/337/EHS v právním řádu ČR, existovala rovněž judikatura Ústavního soudu a NSS týkající se výkladu „jednoduchého“ práva jednak eurokonformním, ale i mezinárodněprávně konformním způsobem, avšak v souvislosti s aktivní žalobní legitimací dle § 66 odst. 4 s. ř. s. ve vztahu k čl. 10a Směrnice 85/337/EHS a čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy byla upozaděna, tudíž nedocházelo k uplatnění daného zákonného ustanovení v praxi.

Takto nastavená právní úprava odrážela nesprávnou a neúplnou implementaci Směrnice 85/337/EHS ze strany ČR, což bylo judikováno i SD EU v rozsudku ze dne 10. 6. 2010, sp. zn. C-378/09 *Commission v Czech Republic*.

Zákon o EIA byl změněn posléze tak, aby odrážel správnou a úplnou implementaci této směrnice, zejména jejího čl. 10a. Nově vyjmenoval explicitně subjekty, které mohou v řízení navazujícím na posuzování vlivů na životní prostředí podat správní žalobu a také stanovila bližší podmínky pro její podání.

Opět se však jednalo o implementaci neúplnou a nesprávnou, neboť čl. 10a Směrnice 85/337/EHS poskytoval ochranu nejen těm nevládním neziskovým organizacím, které v předchozích řízeních namítaly nezákonnost, ale rovněž i těm, které ji nenamítaly, avšak mají na věci vážný zájem, když zájem na ochraně a podpora životního prostředí je považována za zájem dostatečný, což nebylo ze strany ČR dostatečně reflektováno. Neúplná a nesprávná implementace tohoto článku si opětovně vynutila novelizaci zákona o EIA, nicméně § 66 odst. 4 s. ř. s. v souvislosti s novou právní úpravou obsaženou v § 23 odst. 10 EIA pozbyl své obsolentnosti, a to od 11. 12. 2009.

Judikatura NSS však později mezeru v nesprávné a neúplné implementaci dané směrnice částečně vyplnila, když NSS judikoval, že správní žalobu může podat i ta environmentální organizace, která z povahy a charakteru řízení nemohla být účastníkem řízení, které navazuje na řízení o posuzování vlivů na životní prostředí. Tím tedy potvrdila

pro tyto případy možnost aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 4 s. ř. s., v rámci níž může žalobce namítat nezákonnost procesního i hmotněprávního charakteru.

Judikatura SD EU, konkrétně jeho rozsudek ze dne 12. 5. 2011, sp. zn. C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v Bezirksregierung Arnsberg* posunula vývoj aktivní žalobní legitimace environmentálních organizací opět dále, když SD EU judikoval, že národní právní úprava jednotlivých států nemůže bránit nevládním neziskovým organizacím, které podporují ochranu životního prostředí v možnosti podat správní žalobu proti rozhodnutím o povolení záměrů, které mohou mít značný vliv na životní prostředí.

Správně-soudní judikatura kromě možnosti environmentálních organizací podávat správní žalobu dle § 66 odst. 4 s. ř. s. v souvislosti s § 23 odst. 10 EIA, judikuje možnost, aby tyto organizace, avšak jakožto účastníci správního řízení, podaly správní žalobu dle § 65 odst. 2 s. ř. s., což je však omezuje na namítání nezákonnosti toliko procesního charakteru. V souladu s eurokonformním výkladem jednoduchého práva a v souvislosti s Aarhuskou úmluvou, co by smlouvou smíšenou a bez přímého účinku v právním řádu ČR, zohlednil NSS ve svém rozsudku ze dne 25. 6. 2015, čj. 1 As 13/2015 – 295 právo environmentální organizace namítat nejen zásah do práva procesního, ale i do práva hmotného, pokud může být v dané věci na svých hmotných právech dotčena, čímž však pro tyto environmentální organizace vyvodil aktivní žalobní legitimaci dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

Novela zákona EIA účinná od 1. 4. 2015 významně zasáhla do celého procesu EIA, přičemž v souvislosti se správně-soudní ochranou reflektovala judikaturu SD EU, když původně návrh této novely hovořil přímo o správní žalobě dle § 66 odst. 4 s. ř. s.

V konečném důsledku smí dotčená veřejnost nově napadnout rozhodnutí vydané ve zjišťovacím řízení a rozhodnutí vydané v navazujícím řízení (zde se vyžaduje účastenství v tomto navazujícím řízení), napadat lze procesní i hmotnou zákonnost, přičemž je zde presumpce té skutečnosti, že dotčená veřejnost má práva, na kterých může být zkrácena.

Dotčená veřejnost je posléze v zákoně konkretizována, když za ni zákonodárce obecně považuje environmentální spolek, případně spolek na ochranu veřejného zdraví, který vznikl minimálně tři roky přede dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení, případně přede dnem vydání rozhodnutí v rámci zjišťovacího řízení, nebo který podporuje svými podpisy nejméně 200 osob. Obce dotčené záměrem zde zmíněny vůbec nejsou.

Domnívám se však, že vzhledem k judikovanému přímému účinku čl. 11 Směrnice 2011/92/EU (původní čl. 10a Směrnice 85/337/EHS), judikatuře SD EU a nutnosti

eurokonformního výkladu dané směrnice, obce správní žalobu podat mohou. Vzhledem i ke směrnicí stanovené možnosti namítat jak procesní nezákonnost, tak hmotněprávní nezákonnost, připadá v úvahu správní žaloba dle § 66 odst. 4. s. ř. s.

Dále se domnívám, že **ačkoliv poslední novelizace EIA zavádí přístup dotčené veřejnosti ke správnímu soudu dle § 65 odst. 1 s. ř. s., nepřispěla tato novelizace celkově k zajištění širokého přístupu ke správně-soudní ochraně, a tak zůstává pro správní žalobu dle § 66 odst. 4 s. ř. s. prostor, čímž došlo k potvrzení hypotézy XIV.⁶⁶⁶** Jednak ji takto může dle mého názoru podat obec dotčená záměrem a environmentální organizace, případně spolek na ochranu zdraví, který nevznikl ve lhůtě požadované EIA a nemůže ani splnit podmínku písemné podpory 200 osobami.

Vzhledem k výše zmiňované judikatuře SD EU, ale i stále se vyvíjející judikatuře NSS a ÚS by mohl dle mého názoru co nejširší přístup k soudně-správní ochraně po vzoru Aarhuské úmluvy a Směrnice 2011/92/EU vypadat následovně:

- 1) správně-soudní přezkum jak z hlediska namítané nezákonnosti procesního i hmotněprávního charakteru,
- 2) aktivně legitimované environmentální organizace, bez omezení jejich trvání z hlediska časového či bez omezení co do počtu jejich členů či písemné podpory osob,
- 3) aktivně legitimované obce dotčené záměrem,
- 4) aktivní legitimace není vázána na účastenství v předchozím správním řízení,
- 5) v případě aktivní legitimace environmentální organizace a namítání nezákonnosti hmotněprávního charakteru nutno tento zásah do hmotných práv prokázat,
- 6) vzhledem k zachování právní jistoty ponechat lhůtu pro podání správní žaloby standardní, tedy obecně dvouměsíční.

Na základě výše uvedeného se domnívám, že i přes opětovnou nesprávnou a neúplnou implementaci Směrnice 2011/92/EU, lze výše uvedeným způsobem naznačeným v bodech 1) – 6) prostřednictvím aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 4 s. ř. s. zajistit mnohem širší přístup ke správně-soudní ochraně, a to v souladu s aktuální judikaturou SD EU, Ústavního soudu i NSS, než jak činí nová právní úprava procesu EIA. De lege ferenda by tedy bylo možné v rámci zákona EIA uvažovat o změně koncepce v případě aktivně legitimovaných subjektů k podání správní žaloby, a také o přímém odkaze na aktivní žalobní legitimaci dle § 66 odst. 4 s. ř. s., neboť aktuální judikatura SD EU sice požaduje nutnost

⁶⁶⁶ Hypotéza č. XIV.: Ustanovení § 66 odst. 4 s. ř. s. lze i nadále použít v souvislosti s aktivní žalobní legitimací ve správním soudnictví dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

eurokonformního výkladu směrnic členskými státy, avšak jako mnohem vhodnější variantu volí pravidlo legislativního zapracování směrnic do právních řádů členských států.

Správní žaloba dle § 66 s. ř. s. je modifikací klasické správní žaloby dle § 65 s. ř. s., když sama se vyznačuje jistými specifickými aspekty. Její podání by mělo být oprávněním mimořádného charakteru, na což lze usuzovat z několika hledisek.

Tím prvním je poměrně dlouze stanovená lhůta k jejímu podání, která činí obecně tři roky. V případě subjektu, o němž to výslovně stanoví zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu, obecně dva měsíce. Takto stanovená tříletá lhůta výrazně koliduje s principem ochrany právní jistoty a ochrany dobré víry jednotlivce ve správnost správních rozhodnutí, ačkoli se nejedná o jediný případ, kdy se v případě podání prostředku nápravy vadného rozhodnutí v oblasti správního práva setkává právní úprava s takto dlouhou lhůtou.

Z celkové praxe nejvyššího státního zástupce i veřejného ochránce práv vyplývá, že tímto způsobem nastavená zákonná lhůta není zvolena neefektivně. V případě nejvyššího státního zástupce však již bylo řešeno několik případů, kdy správní žalobu podal ke konci zákonem stanovené lhůty a správní soudy pak rozhodly tak, že upřednostnily ochranu právní jistoty a ochranu dobré víry jednotlivce ve správnost správních rozhodnutí, jakožto veřejné zájmy, nad ochranou zákonnosti či objektivního práva jako veřejného zájmu.

V případě ombudsmana pak existuje jediný případ, ve kterém se mu nepodařilo zákonem stanovenou tříletou lhůtu dodržet. Tato situace se však týkala jeho důvěry ve vládu a s tím souvisejícího mimosoudního řešení nastalé situace.

V dalších případech však **nelze podpořit tvrzení, že by lhůta pro podání správní žaloby dle § 66 odst. 1 - 3 s. ř. s. byla nastavena neefektivně.**

Z hlediska žalobců dle § 66 odst. 4 s. ř. s. je pak lhůta stanovena jakou dvouměsíční, což se jeví jako adekvátní, když aktivně legitimovanými jsou zde typicky spolky zabývající se ochranou životního prostředí či veřejného zdraví a případně obce, které jsou dotčeny záměrem investora. Vzhledem k lokálnímu povědomí o případné realizaci záměru investora se jeví dvouměsíční lhůta vhodně zvolená, a to současně s naplněním principu právní jistoty.

Specificky řešená problematika funkční příslušnosti u nejvyššího státního zástupce ve vztahu k aktivní žalobní legitimaci rovněž ukazuje na mimořádnost tohoto institutu správního soudnictví. Soudní řád správní explicitně za aktivně legitimovaného dle § 66 odst. 2 považuje pouze nejvyššího státního zástupce. Domnívám se však, že **extenzivním výkladem lze dospět k názoru, že v konkrétní věci lze delegovat ze strany nejvyššího státního zástupce oprávnění podat správní žalobu dle § 66 odst. 2 s. ř. s.**

na jeho náměstka, což potvrzuje i judikatura NSS a ÚS a rovněž část právní vědy, a čímž došlo k vyvrácení hypotézy č. XV.⁶⁶⁷ Druhá, menšinová, část právní vědy tuto možnost odmítá.

Domnívám se, že se jedná o řádný výkon zástupčího práva. V rozporu s vůlí zákonodárce by bylo případné převedení celé této agendy na náměstka nejvyššího státního zástupce.

De lege ferenda je možné uvažovat o rozšíření oprávnění dle § 66 odst. 2 s. ř. s. i na vedoucí vrchní, krajské a okresní státní zástupce, když obdobné návrhy se objevily již v minulosti v souvislosti s novelou s. ř. s. provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., **či na veškeré státní zástupce. V tomto ohledu je však nutno zvážit judikaturou explicitně vyřčenou koncepci nepřezkoumávání veřejného zájmu na podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s.**

Obdobný výkon zástupčího práva lze v souvislosti se správní žalobou dle § 66 odst. 3 s. ř. s., a tedy i extenzivní výklad tohoto zákonného ustanovení, vyvodit i ve vztahu k zástupci veřejného ochránce práv, čímž došlo k vyvrácení hypotézy č. XVI.⁶⁶⁸ Nicméně i v daném případě by se mělo jednat o delegaci konkrétních případů a nikoli delegaci celé agendy, což by bylo zřejmě opět v rozporu s vůlí zákonodárce.

Problematikou (ne)prokazování a (ne)přezkoumávání (závažného) veřejného zájmu se již několik let zaobírá judikatura NSS. Ve vztahu k nejvyššímu státnímu zástupci NSS judikoval, že jeho úvaha, zda je v konkrétní věci dán závažný veřejný zájem na podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s., nepodléhá přezkumu ze strany správních soudů.

Významným soudním rozhodnutím z poslední doby je usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2015, čj. 2 As 103/2015 – 128, kterým byl vyřčen fakt, že ono shledání závažného veřejného zájmu na podání správní žaloby ze strany nejvyššího státního zástupce je pouze jakousi „procesní vstupenkou“ do řízení o správní žalobě, kde posléze nejvyšší státní zástupce již žádné zvláštní procesní postavení nemá a v samotném řízení mu svědčí stejná práva a povinnosti jako ostatním žalobcům.

Oproti ostatním žalobcům dle § 66 s. ř. s. má tedy co do otázky podání správní žaloby ve veřejném zájmu výhodnější postavení. De lege ferenda je vhodné řešit toto jeho postavení ve vztahu k veřejnému ochránci práv, u něhož samotný fakt, že správní žalobu podává ve veřejném zájmu, neznamená onu „procesní vstupenkou“ do řízení, jako u nejvyššího

⁶⁶⁷ Hypotéza č. XV.: **Správní žalobu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. nemůže podat nikdo jiný než nejvyšší státní zástupce.**

⁶⁶⁸ Hypotéza č. XVI.: **Správní žalobu dle § 66 odst. 3 s. ř. s. nemůže podat nikdo jiný než veřejných ochránce práv.**

státního zástupce. Jelikož ombudsmanovi, stejně jako nejvyššímu státnímu zástupci, slouží správní žaloba jako nástroj ochrany zájmu veřejného, **právní úprava by se de lege ferenda měla ve vztahu k veřejnému ochránci změnit tak, že by jeho úvaha, že je na podání správní žaloby dán veřejný zájem, nepodléhala přezkumu ze strany správních soudů tak, jako tomu je v případě nejvyššího státního zástupce** a případně by stačilo, aby byla správní žaloba opatřena konkrétními skutečnostmi, z nichž je patrné, že zde existuje závažný veřejný zájem, v jehož zájmu je žaloba dle § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. podávána.

Úvaha ombudsmana, zda je dán na podání správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. závažný veřejný zájem, by tedy neměla podléhat přezkumu ze strany správních soudů, čímž došlo k potvrzení hypotézy č. XVII.⁶⁶⁹

V případě žalobců dle § 66 odst. 4 s. ř. s. by k automatické presumpci existence veřejného zájmu na podání správní žaloby docházet nemělo a to ze dvou důvodů.

Prvním z nich je existence velké množiny potenciálních žalobců dle § 66 odst. 4 s. ř. s. a s tím související možná zneužitelnost dané správní žaloby.

Druhým důvodem je fakt, že žalobu dle § 66 odst. 4 s. ř. s. je možné podat za účelem ochrany prostého veřejného zájmu a nikoli veřejného zájmu závažného, tudíž opět množina potenciálních případů je mnohem širší, než v případě žalob dle § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s., a opět by mohlo dojít ke zneužívání tohoto institutu, což by bylo v rozporu s vůlí zákonodárce. Na základě výše uvedených důvodů došlo k **potvrzení hypotézy č. XVIII.**⁶⁷⁰

De lege ferenda tedy navrhuji v případě nejvyššího státního zástupce a ombudsmana stejnou právní úpravu, a to absenci nutnosti prokazovat před správním soudem závažný veřejný zájem. V případě žalobců dle § 66 odst. 4 s. ř. s. zachovat právní úpravu de lege lata.

K naplňování a formulování neurčitého právního pojmu „závažný veřejný zájem“ dochází zejména prostřednictvím judikatury správních soudů, nicméně primárně se jej snaží již definovat ve své správní žalobě jednak nejvyšší státní zástupce, ale i veřejný ochránce práv. Presumování závažného veřejného zájmu nejvyšším státním zástupcem a následná absence přezkumu tohoto neurčitého právního pojmu ve správním soudnictví může vyústit ve skutečnost, že za závažný veřejný zájem lze považovat jakýkoli veřejný zájem s kvalitativně vyšší hodnotou, a to dle úvahy nejvyššího státního zástupce.

⁶⁶⁹ Hypotéza č. XVII.: Úvaha ombudsmana, zda je dán na podání správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. závažný veřejný zájem, by neměla podléhat přezkumu ze strany správních soudů.

⁶⁷⁰ Hypotéza č. XVIII.: Úvaha žalobců dle § 66 odst. 4 s. ř. s., zda je na podání správní žaloby dán veřejný zájem by měla podléhat přezkumu ze strany správních soudů.

Na druhou stranu lze z praxe veřejného ochránce, ale konečně i nejvyššího státního zástupce, vyčíst, že za naplnění obsahu neurčitého právního pojmu „závažný veřejný zájem“ považuje kumulaci ochrany několika prostých veřejných zájmů, ačkoli právě samotná nezákonnost správního rozhodnutí je tím důvodem pro podání správní žaloby dle § 66 odst. 3, případně 2 s. ř. s. Nezákonnost individuálního správního aktu je totiž nutno blíže definovat, když v konečném důsledku lze zjistit, že může být dána i například zásahem do Ústavou garantovaných práv či principů.

Dle mého názoru a rovněž i v souladu s výše uváděnou judikaturou ona intenzita, tedy konkrétně závažnost, veřejného zájmu je dána intenzitou, tedy závažností, zásahu do veřejného zájmu. Za účelem ochrany závažného veřejného zájmu tak stačí pouze jeden, avšak velmi intenzivní zásah dosahující popření samotných právních zásad. Domnívám se však, že i kumulaci několika zásahů do veřejného zájmu o nižší intenzitě by v souhrnu bylo možné považovat za velmi intenzivní zásah do zájmu veřejného jako takového. Je posléze na správním soudu, jak jednotlivé zásahy v celkovém souhrnu zhodnotí.

Konečně je de lege ferenda, zejména z hlediska rozhodovací praxe správních soudů, nutné zvážit výklad závažnosti veřejného zájmu v každém konkrétním případě ve vztahu k výši intenzity daného zásahu do zájmu veřejného a nikoli k intenzitě onoho veřejného zájmu jako takového.

V závěru je nutno zmínit (ne)možnost státního zastupitelství samostatně vyhledávat v praxi existující případy, kdy je potenciálně možné správní žalobu v závažném veřejném zájmu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. podat.

Ombudsman má možnost v rámci své činnosti šetření z vlastní iniciativy, když tímto způsobem získává poměrně celistvý pohled na chod veřejné správy. Nejvyšší státní zastupitelství však v praxi nedisponuje možností samostatně vyhledávat v praxi nepochybně existující nezákonná správní rozhodnutí, na což již upozornilo v roce 2008 a 2010 ve svých každoročních zprávách o činnosti. S nezákonnými správními rozhodnutími, která mohou odůvodňovat podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s., přichází státní zastupitelství do styku v souvislosti s trestnou činností, která se více či méně dotýká veřejné správy.

Domnívám se, že v případě existence oprávnění státního zastupitelství samostatně vyhledávat případy, ve kterých by bylo možné podat správní žalobu dle § 66 odst. 2 s. ř. s., nelze pochybovat o zvýšení nápadu těchto správních žalob.

Kromě zvláštní aktivní žalobní legitimace dle § 66 s. ř. s. je slovní spojení „veřejný zájem“ užito rovněž v oblasti právní úpravy suspenzivního účinku správní žaloby.

Podaná správní žaloba ex lege sama odkladný účinek nemá, pokud nestanoví s. ř. s., případně zvláštní zákon jinak.

Soudní řád správní tak činí v rámci svých přechodných ustanovení v § 129 odst. 1 s. ř. s., příkladem zvláštního zákona, který stanoví, že podáním správní žaloby suspenzivní účinek nastává je zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Ačkoli obecně ex lege nemá podaná správní žaloba odkladný účinek, je možné jej za splnění podmínek obsažených v s. ř. s. přiznat. Správní soud tak může učinit usnesením, a to za splnění následujících zákonem vymezených předpokladů:

- 1) na návrh žalobce,
- 2) po vyjádření žalovaného,
- 3) pokud by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám,
- 4) jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem,
- 5) po zaplacení soudního poplatku.

Legislativa týkající se podmínek pro přiznání odkladného účinku správní žaloby doznala v souvislosti s novelou s. ř. s. provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., významných změn, a to právě i ve vztahu k veřejnému zájmu.

Za právní úpravy do roku 2012 bylo možné suspenzivní účinek správní žalobě přiznat mimo jiné tehdy, pokud by to nebylo v rozporu s (jakýmkoli) veřejným zájmem. Tedy **jakýkoli prostý veřejný zájem byl právní úpravou chráněn. De lege lata je chráněn pouze veřejný zájem, na jehož ochraně je zájem intenzivnější, tzv. důležitý veřejný zájem. Intenzita ochrany veřejného zájmu se v právní úpravě odkladného účinku po 1. 1. 2012 snížila, čímž došlo potvrzení hypotézy č. XIX.**⁶⁷¹

V případě, že dojde ke kumulativnímu splnění výše uvedených předpokladů, vzniká navrhovateli nárok na přiznání suspenzivního účinku a správnímu soudu povinnost jej správní žalobě přiznat – na rozdíl od suspenzivního účinku v případě kasační stížnosti. Navzdory tomu se však i zde uplatňuje ze strany správního soudu subsumpce skutkových okolností daného případ v rámci výkladu neurčitých právních pojmů, když správním soudům

⁶⁷¹ Hypotéza č. XIX.: **Intenzita ochrany veřejného zájmu v právní úpravě odkladného účinku se od 1. 1. 2012 snížila.**

je zde v tomto ohledu dán poměrně široký manévrovací prostor ve vztahu k posouzení splnění hmotněprávních podmínek. Dle judikatury ÚS i NSS by však měl správní soud naplnění dílčích podmínek konfrontovat s testem proporcionality.

Správními soudy bývají často, jako důležitý veřejný zájem v souvislosti s institutem suspenzivního účinku, judikovány zejména environmentální statky, neboť často může dojít k jejich nezvratnému poškození, a to ještě předtím, než je vydáno konečné rozhodnutí ve věci.

Pokud je podán návrh na přiznání suspenzivního účinku správní žalobě, která brojí proti správnímu rozhodnutí, které bylo vydáno z důvodu důležitého veřejného zájmu, nelze automaticky tento návrh zamítnout, ale správní soud je povinen posoudit jednotlivé podmínky pro jeho přiznání, neboť se může v řízení objevit jiný důležitý veřejný zájem, který na základě poměrování a s použitím testu proporcionality převáží.

Žalobce, který podává návrh na přiznání odkladného účinku, musí rovněž před správním soudem tvrdit, že výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by pro něj znamenaly nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám. V případě správní žaloby dle § 66 s. ř. s. však reálně konkrétně těmto žalobcům výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí nezpůsobí újmu, tedy **podmínka subjektivní újmy dle jazykového výkladu § 73 odst. 2 s. ř. s. není naplněna, neboť žalobci dle § 66 s. ř. s. v řízení nehájí svůj vlastní zájem, čímž došlo k potvrzení hypotézy č. XXI.**⁶⁷²

Ve vztahu k žalobcům ve veřejném zájmu vyvodila judikatura možnost podat návrh na přiznání odkladného účinku pro spolky, které se domáhají přezkumu ve věcech životního prostředí na základě obecné správní žaloby dle § 65 odst. 2 s. ř. s. Jedná se o případ takzvaných navazujících řízení po řízení o posuzování vlivů na životní prostředí z doby před 1. 4. 2014, od kdy může správní soud v těchto situacích o přiznání suspenzivního účinku rozhodnout i bez návrhu. V případě přiznání odkladného účinku na základě návrhu, tento podává dotčená veřejnost dle § 3 písm. i), bod 2 EIA. Domnívám se, že novelizovaná legislativa, která primárně míří na správní žalobu dle § 65 odst. 2 s. ř. s., je však aplikovatelná i na správní žaloby těchto spolků dle § 66 odst. 4 s. ř. s.

V případě ostatních žalobců ve veřejném zájmu dle § 66 s. ř. s. se domnívám, že by jim mělo být umožněno podávat návrh na přiznání suspenzivního účinku správní žalobě, a to explicitně přímo soudním řádem správním. Jelikož tito žalobci nemohou tvrdit a prokázat, že výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí způsobí újmu přímo jim osobně,

⁶⁷² Hypotéza č. XXI.: Žalobci dle § 66 s. ř. s. nemohou být dle právní úpravy suspenzivního účinku v § 73 odst. 2 s. ř. s. de lege lata s návrhem na jeho přiznání správní žalobě úspěšní.

postačilo by, aby návrh podali, tento nebyl v rozporu s důležitým veřejným zájmem a správní soud by si sám vyhodnotil za současného použití testu proporcionality, zda v tomto případě suspenzivní účinek správní žalobě přizná či nikoli. Nicméně **de lege ferenda by mělo dojít k novelizaci legislativy v tom duchu, že by s. ř. s. explicitně stanovil možnost podání návrhu na přiznání suspenzivního účinku i žalobcům dle § 66 s. ř. s.**

Ochrana veřejného zájmu v řízení o správní žalobě není jen výsadou ČR. Rovněž slovenská, polská a německá právní úprava soudních řízení správních obdobných českému řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu více či méně reflektuje ochranu veřejného zájmu.

Pokud je veřejný zájem v rámci tohoto typu soudního řízení správního zohledňován, obecně se tak děje, stejně jako v ČR, v souvislosti se zvláštní aktivní žalobní legitimací a suspenzivním účinkem. Ve vztahu k jiným oblastem a aspektům těchto žalob tomu tak není.

Ve zkoumaných zahraničních legislativách se zvláštní aktivní žalobní legitimace vyskytuje ve Slovenské republice a Polské republice. Německá právní úprava soudního řízení správního zvláštní aktivní žalobní legitimaci nezná, a to i přesto, že zde existuje institut fakultativně určeného zástupce veřejného zájmu či obligatorně určeného zástupce zájmu spolkového, když tito se mohou účastnit vymezených soudních řízení správních, při kterých mají právo se vyjádřit, nicméně oprávnění podat správní žalobu k ochraně veřejného zájmu nemají.

Zvláštní aktivní žalobní legitimací v případě Slovenské republiky disponují prokurátor a subjekt k tomu výslovně oprávněný zákonem, když toto blanketní zákonné ustanovení nachází svůj odraz v souvislosti se zainteresovanou veřejností a ochranou životního prostředí.

Podle polské právní úpravy jsou subjekty nadány zvláštní aktivní žalobní legitimací prokurátor, obhájce občanských práv, obhájce práv dětí, spolky ve věcech týkajících se předmětu jejich činnosti dle jejich statutu a jiný subjekt, kterému toto právo přiznává zvláštní zákon.

V souvislosti s prokuraturoou je nutno zmínit, že v obou státech může správní žalobu podat kterýkoli z prokurátorů, kdežto v případě ČR a státního zastupitelství, tak může učinit pouze jedna osoba, a to nejvyšší státní zástupce, maximálně jeho náměstek.

V podkapitole 4. 5. 2. 1 této práce jsem se zabývala úvahami o možnosti svěřeni zvláštní aktivní žalobní legitimace v ČR i ostatní státní zástupcům, než jen nejvyššímu. Poznatky o právní úpravě slovenské a polské podporují tyto mé úvahy. Česká právní úprava by se v tomto směru mohla inspirovat zahraniční legislativou, nicméně v souvislosti s danou problematikou si zaslouží tato komparativní část práce další hlubší výzkum.

Již ze samotného výčtu aktivně žalobně legitimovaných subjektů je zřejmé, že jejich zákony stanovený okruh je v porovnání s ČR v případě Slovenska užší a v případě Polska širší.

Dle komparovaných legislativ **je zajišťován nejvyšší standard ochrany veřejného zájmu v souvislosti se zvláštní aktivní žalobní legitimací v polské legislativě**, kde oproti české právní úpravě zvláštní aktivní žalobní legitimace náleží navíc všem státním zástupcům a všem spolkům ve věcech týkajících se předmětu jejich činnosti dle statutu – nikoli pouze těm z oblasti ochrany životního prostředí a pouze tehdy, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Oblast práv dětí a lidských a občanských práv pokrývá v ČR charakterem své činnosti ombudsman.

Slovenská legislativa je co do standardu ochrany veřejného zájmu v případě aktivní žalobní legitimace v konečném důsledku srovnatelná, když v případě spolků z oblasti ochrany životního prostředí je právní úprava obdobná české, načež v případě ombudsmana slovenská legislativa zaostává oproti ČR, avšak v případě zvláštní aktivní žalobní legitimace ve vztahu ke všem prokurátorům má oproti české právní úpravě navrch.

Německá legislativa pak ze všech zkoumaných právních úprav disponuje nejnižším standardem ochrany veřejného zájmu v případě zvláštní aktivní žalobní legitimace, kdy tuto vůbec VwGO neupravuje.

Zvláštní žalobní legitimace slouží na Slovensku k ochraně jiného než subjektivního práva, v Polsku ve vztahu k prokurátorovi k ochraně právního státu, v případě obhájce občanských práv k ochraně lidských a občanských práv, ve vztahu k obhájci práv dětí k ochraně práv dítěte, v případě spolku ve věcech týkajících se předmětu jeho činnosti dle statutu k ochraně zájmu, za jehož účelem ochrany vznikl a ve vztahu k jinému subjektu, kterému toto právo přiznává zvláštní zákon, k ochraně zájmu, pro jehož ochranu vznikl.

Z výše uvedeného je patrné, že obě zahraniční právní úpravy neuzívají pojmu „veřejný zájem,“ ba dokonce ani jeho kvalifikované formy v podobě závažného, důležitého, významného, či jinak blíže definovaného veřejného zájmu tak, jak to činí česká legislativa.

Obě zahraniční právní úpravy tak pracují s pojmy a slovními spojeními, jejichž obsah je mnohem určitější, zřetelnější a uchopitelnější, než českou právní úpravou užitý neurčitý právní pojem „veřejný zájem.“ Okruh zájmů, ve vztahu k nimž české aktivně legitimované subjekty dle § 66 s. ř. s. mohou správně žalobu podat, je a bude dán působností daných subjektů, případně účelem jejich zřízení.

Domnívám se, že není nutné ve vztahu ke všem subjektům aktivně žalobně legitimovaným dle § 66 odst. 1 – 4 s. ř. s. výslovně uvádět ochranu veřejného zájmu,

a tudíž na konceptu tohoto neurčitého právního pojmu správní žalobu dle § 66 odst. 1 – 4 s. ř. s. u všech žalobců explicitně stavět.

V případě správního orgánu dle § 66 odst. 1 s. ř. s. lze vycházet ze zásady ochrany veřejného zájmu zakotvené v § 2 odst. 4 s. ř., kdy by se extenzivním výkladem dala dovodit ochrana veřejného zájmu ze strany správního orgánu v řízení před správním soudem, nicméně jelikož je § 66 odst. 1 s. ř. s. od svého vzniku zákonným ustanovením obsolentním, domnívám se, že není nutné se dále ve vztahu k němu touto otázkou zabývat, nicméně v případě pohledu de lege ferenda, není nutné ochranu veřejného zájmu explicitně ve vztahu k subjektu dle § 66 odst. 1 s. ř. s. v zákoně uvádět.

U nejvyššího státního zástupce plyne účel využití správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. z působnosti vymezené pro státní zastupitelství v § 1 odst. 1 z. s. z., kdy jeho úkolem je zastupování státu při ochraně veřejného zájmu, tudíž opět není důvod koncepci správní žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s. explicitně stavět na neurčitém právním pojmu „veřejný zájem.“

V případě veřejného ochránce práv je tomu poněkud jinak. Z § 1 odst. 1 z. v. o. p. vyplývá, že ombudsman v konečném důsledku svou činností připívá k ochraně základních práv a svobod, a to skrze ochranu osob před protiprávním jednáním úřadů a dalších institucí (rovněž před jejich nečinností), nebo pokud toto jednání neodpovídá principům demokratického státu a dobré správy.

Nicméně nelze opomenout, že smyslem funkce ombudsmana je v primární rovině ono dohlížení na dodržování zákonů a jiných právních předpisů ze strany veřejné správy, nad plněním povinností úředníků, před jejich byrokratickým, necitlivým a nespravedlivým postupem. Nejedná se tedy primárně a prioritně o ochránce základních práv a svobod, není konkurentem ústavnímu soudnictví, ale ve vztahu k němu plní komplementární funkci.

Primárně tedy ombudsman řeší ochranu subjektivního práva, což v konečném důsledku přispívá k ochraně práva objektivního, když ochrana práva objektivního by dle mého názoru měla být veřejným zájmem. Jelikož je správní žaloba dle § 66 odst. 3 s. ř. s. institutem mimořádným a ombudsman by tak mohl na základě výše uvedeného podat správní žalobu ve velmi rozsáhlé množině případů, kdy bylo porušeno subjektivní právo, je nutno toto jeho oprávnění určitým způsobem limitovat.

Slovenská legislativa uvádí ochranu jiného než subjektivního práva, polská ochranu lidských a občanských práv, případně práv dětí. V tomto směru se lze **v ČR de lege ferenda inspirovat polskou právní úpravou a slovní spojení „veřejný zájem“ nahradit formulací obsaženou v § 1 odst. 1 z. v. o. p. – tedy „ochrana základních práv a svobod,“**

čímž by byla rovněž vyjádřena mimořádnost daného institutu. Případná inspirace slovenskou legislativou by dle mého názoru nevedla k ideálnějšímu řešení, neboť se domnívám, že ochrana jiného než subjektivního práva je a contrario ochranou práva objektivního, tedy zákonnosti, právnosti, když ne každá nezákonnost musí nutně dosahovat takové intenzity a kvality, aby bylo možno použít tento mimořádný nástroj ochrany. Kdežto porušení objektivního práva v takové intenzitě, která zasahuje do základních práv a svobod, by pak dle mého názoru mělo být důvodem pro podání správní žaloby ze strany ombudsmana dle § 66 odst. 3 s. ř. s.

Po vzoru polské legislativy bych v případě českého žalobce dle § 66 odst. 4 s. ř. s. de lege ferenda zvážila změnu české právní úpravy tak, aby v souvislosti s právní úpravou z oblasti ochrany životního prostředí a veřejného zdraví reflektovala široký přístup veřejnosti k ochraně práv ve správním soudnictví tak, že správní žalobu by mohl dle § 66 odst. 4 s. ř. s. podat kterýkoli spolek, a to ve věcech týkajících se předmětu jeho činnosti dle jeho stanov. Nicméně takto velmi široce zvolenou aktivní žalobní legitimaci bych limitovala, a to zákonem explicitně vyjádřeným požadavkem ochrany veřejného zájmu.

Polská ani slovenská právní úprava se nezmiňuje o nutnosti prokázat ze strany zvláště aktivně legitimovaných subjektů před správním soudem poškození či ohrožení zájmů, na jejichž ochranu vystupují, nicméně z povahy věci budou tyto zájmy vyplývat z jimi podané správní žaloby. Ani jeden ze subjektů zvláště aktivně legitimovaných tedy nemá v tomto smyslu výhodu před jiným tak, jak to na první pohled vypadá v případě českého s. ř. s. a nejvyššího státního zástupce ve vztahu k veřejnému ochránci práv. Jak jsem však již uvedla v podkapitole 4. 5. 3 této práce, v konečném důsledku nedochází ani v případě nejvyššího státního zástupce k výhodnějšímu postavení oproti veřejnému ochránci práv.

Pokud podává správní žalobu slovenský prokurátor, musí využít protest, polská právní úprava obecně, stejně jako česká, nevyžaduje využití prostředků nápravy, které jsou k dispozici v rámci veřejné správy.

Domnívám se, že v situaci, kdy je aktivně žalobně legitimován jakýkoli státní zástupce, je vzhledem k možné zatíženosti soudů, vhodnější využít jisté filtrace, a to prostřednictvím nutnosti využití prostředků nápravy, které jsou k dispozici v rámci veřejné správy tak, jak to činí slovenská legislativa, kterou považuji v tomto směru za přínosnější oproti polské právní úpravě. Vzhledem však k omezené české zvláštní aktivní žalobní legitimaci, a to pouze na nejvyššího státního zástupce, se domnívám,

že nepodmíněnost podání jeho žaloby využitím prostředků nápravy v rámci veřejné správy, je adekvátní.

Lhůty pro podání správních žalob jsou, pokud se nejedná o spolky, dosti kratší než v případě ČR. Dle české právní úpravy je totiž možno obecně podat správní žalobu ve lhůtě tří let od právní moci rozhodnutí, v případě spolků dokud neuplynula lhůta pro podání žaloby všem účastníkům řízení.

Dle slovenské právní úpravy je lhůta pro oba žalobce dvouměsíční, dle polské právní úpravy je obecně lhůta šestiměsíční, v případě spolků činí 30 dní ode dne doručení rozhodnutí, proti kterému správní žaloba směřuje.

Ve vztahu ke spolkům jsou zkoumané právní úpravy docela obdobné – ČR 2 měsíce, Slovensko 2 měsíce, Polsko 30 dní. Nicméně co se týká ostatních žalobců, zajišťují zahraniční legislativy vyšší míru ochrany právní jistoty oproti ČR, kde se lhůty pohybují v řádu let (3 roky) a nikoli měsíců. Domnívám se, že adekvátněji je lhůta zvolena v Polsku (6 měsíců), neboť v případě slovenské právní úpravy se ve dvouměsíční krátké lhůtě státní zástupce nemusí dozvědět o skutečnostech, pro které by správní žalobu podal.

Pokud se jedná o ochranu veřejného zájmu v rámci institutu suspenzivního účinku v rámci zkoumaných zahraničních legislativ, tato se objevuje pouze v legislativě slovenské a německé. Polská právní úprava s daným slovním spojením v souvislosti se suspenzivním účinkem nepracuje, v tomto směru tudíž česká legislativa poskytuje veřejnému zájmu širší ochranu než právní úprava polská.

Slovenská koncepce odkladného účinku je blízká české legislativě, když samotné podání správní žaloby ex lege za následek nastoupení suspenzivního účinku obecně nemá, nicméně odkladný účinek jí může být přiznán buď samotným právním předpisem týkajícím se soudního řízení správního, anebo na základě rozhodnutí správního soudu.

Pokud tedy slovenský zákonodárce zohledňuje v případě přiznávání suspenzivního účinku veřejný zájem, činí tak ve vztahu k prostému veřejnému zájmu, tedy k jakémukoli veřejnému zájmu, oproti české právní úpravě, kde je poskytována ochrana důležitému veřejnému zájmu, tedy kvalifikované formě veřejného zájmu. **Slovenská legislativa tak poskytuje v tomto ohledu širší ochranu veřejnému zájmu než česká právní úprava,** která byla do 31. 12. 2011 ve vztahu k ochraně veřejného zájmu v rámci suspenzivního účinku stejná.

Na rozdíl od české právní úpravy, či jiných výše zkoumaných právních úprav, obsahuje slovenská legislativa ještě jednu situaci, kdy lze odkladný účinek správní žalobě přiznat, kdy tato souvisí s právně závazným aktem EU.

V tomto případě je zákonem stanoveno, že přiznání suspenzivního účinku nesmí být v rozporu nikoli s veřejným zájmem, ale se zájmem EU. Domnívám se, že ne každý rozpor s veřejným zájmem je rovněž rozporem se zájmem EU, proto by mohla být do budoucna v daném směru velice zajímavá judikatura slovenských správních soudů, kdy i tato oblast ochrany veřejného zájmu si zaslouží v případě zahraniční komparace do budoucna další výzkum.

Německá právní úprava je na rozdíl od české, slovenské a polské legislativy vystavěna na opačném principu, a to, že podaná správní žaloba obecně ex lege suspenzivní účinek má. Odkladný účinek pak může být vyloučen buď ze zákona, anebo na základě rozhodnutí správního orgánu. Pokud rozhoduje o vyloučení suspenzivního účinku, tedy nařízení okamžitého výkonu, správní orgán, musí zde existovat veřejný zájem na okamžitém výkonu správního rozhodnutí, který převládne nad zájmem poškozených ohledně odkladného účinku správní žaloby.

Daná právní úprava zohledňuje veřejný zájem, a to jakýkoli, tedy postačí prostý veřejný zájem. Ochrana veřejného zájmu je zde tedy opět širší oproti české legislativě.

Ačkoli v převážné části zkoumaných právních úprav – česká, polská, slovenská – podáním správní žaloby suspenzivní účinek nenastává, osobně upřednostňuji ochranu právní jistoty, a z toho důvodu v tomto směru preferuji německou legislativu, kde podáním správní žaloby ex lege suspenzivní účinek nastává.

De lege ferenda by se český zákonodárce mohl inspirovat co do ochrany právní jistoty právní úpravou německou – tedy přiznání suspenzivního účinku ex lege, a co do nejširší ochrany veřejného zájmu opět legislativou německou, případně slovenskou, kde je zohledňován již prostý veřejný zájem a nikoli jeho kvalifikovaná forma.

Hlavní hypotéza této disertační práce, která je následně vyvrácena nebo potvrzena, byla stanovena takto:

Existence explicitně zákonem vyjádřené koncepce ochrany veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve vztahu ke zvláštní aktivní žalobní legitimaci a suspenzivnímu účinku žaloby je opodstatněná.

Ve vztahu k aktivní žalobní legitimaci správního orgánu, o němž tak stanoví zákon upravující řízení před správními orgány, dle § 66 odst. 1 s. ř. s. není opodstatněná existence explicitně zákonem vyjádřené koncepce ochrany veřejného zájmu, neboť ochrana veřejného zájmu plyne ze samotné povahy tohoto subjektu; nicméně vzhledem k obsolentnosti tohoto ustanovení po již více jak 15 let je dále neopodstatněné zákonné zakotvení daného žalobce.

V případě subjektu dle § 66 odst. 1 s. ř. s. došlo k vyvrácení hypotézy.

Ve vztahu k aktivní žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce dle § 66 odst. 2 s. ř. s. je existence explicitně zákonem vyjádřené koncepce ochrany veřejného zájmu neopodstatněná, neboť výkladem jeho působnosti lze dojít k závěru, že působí k ochraně zákonnosti, která představuje, dle mého názoru, na základě ústavněprávních východisek veřejný zájem, a to kvalifikovaný veřejný zájem, jelikož jakýkoli rozpor určitého jednání s ostatními právními principy bude vždy v rozporu s principem zákonnosti. Ochrana tohoto univerzálně platného veřejného zájmu však, dle mého názoru, může ustoupit do pozadí, a to například v souvislosti s ochranou principu právní jistoty a ochranou dobré víry jednotlivce ve správnost správních rozhodnutí, a zákonně explicitně by měla být vyjádřena závažnost či intenzita důvodu podání správní žaloby, čemuž stávající právní úprava odpovídá.

V případě subjektu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. došlo k vyvrácení hypotézy.

Ve vztahu k veřejnému ochránci práv dle § 66 odst. 3 s. ř. s. je existence explicitně zákonem vyjádřené koncepce ochrany veřejného zájmu neopodstatněná, neboť výkladem povahy jeho činnosti a působnosti lze dojít k závěru, že působí primárně k ochraně před nezákonností, čímž sekundárně přispívá k ochraně základních práv a svobod; nicméně jelikož, na rozdíl od státního zastupitelství, může sám zjišťovat a vyhledávat v praxi existující nezákonnost, musí být jeho oprávnění dle § 66 odst. 3 s. ř. s. explicitně zákonně limitováno závažností důvodů pro podání správní žaloby. To lze učinit buď zachováním stávajícího konceptu, nebo nahrazením slovního spojení „závažný veřejný zájem“ slovním spojením „ochrana základních práv a svobod“ tak, jak to činí § 1 odst. 1 z. v. o. p.

V případě subjektu dle § 66 odst. 3 s. ř. s. došlo k vyvrácení hypotézy.

Ve vztahu k subjektu, o němž tak výslovně stanoví zákon nebo mezinárodní smlouva, dle § 66 odst. 4 s. ř. s. je existence explicitně zákonem vyjádřené koncepce ochrany veřejného zájmu opodstatněná, neboť v souladu s mezinárodními požavky, na které toto zákonné ustanovení směřuje, je povinností ČR zajistit co nejširší možný přístup účasti veřejnosti k soudní ochraně, když toto se může týkat velmi rozsáhlého okruh subjektů, které musí být explicitně vyjádřeným veřejným zájmem limitovány. De lege ferenda se lze inspirovat zahraniční právní úpravou a při explicitní limitaci, vyjádřenou veřejným zájmem, umožnit aktivní žalobní legitimaci veškerým spolkům, pokud se jich dle jejich předmětu činnosti dle stanov daná věc bude týkat, a neomezovat tuto aktivní žalobní legitimaci pouze na spolky z oblasti ochrany životního prostředí či veřejného zdraví.

V případě subjektu dle § 66 odst. 4 s. ř. s. došlo k potvrzení hypotézy.

Vyloučením posuzování rozporu přiznání suspenzivního účinku správní žalobě s důležitým veřejným zájmem by mělo v praxi významný dopad, a to zejména ve sférách, ve kterých nelze nastolit stav před výkonem rozhodnutí v případě úspěchu správní žaloby.

Ve vztahu k suspenzivnímu účinku správní žaloby došlo k potvrzení hypotézy, nicméně vzhledem k historickému vývoji tohoto institutu, vzhledem k možné inspiraci zahraničními právními úpravami a vzhledem k osobní preferenci ochrany právní jistoty bych de lege ferenda volila takový koncept suspenzivního účinku, který by nastával již samotným podáním správní žaloby a v případě jeho vyloučení by musely být brány na zřetel nerozpornost jeho vyloučení s jakýmkoli, tedy prostým, veřejným zájmem, a to za účelem co nejširší jeho ochrany.

V případě suspenzivního účinku dle § 73 odst. 2 s. ř. s. došlo k potvrzení hypotézy.

8 Seznam citovaných zdrojů

8.1 Monografie

AVENARIUS, Hermann. *Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2002. 259 s.

BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva: (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čl. nejvyššího správního soudu)*. 1. vydání. Praha: Acta Universitatis Carolinae: Iuridica Monographia, 1993. 78 s.

BOBEK, Michal, MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch (Eds.) *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Mezinárodní politologický ústav, Masarykova Univerzita: Brno, 2009. 1001 s.

BOSCH, Edgar a kol. *Praktische Einführung in das verwaltungsgerichtliche Verfahren*. Stuttgart: Kohlhammer, 2012, s. 366.

BRANDT, Jürgen, SACHS, Michael (Hrsg.). *Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess*. 3., neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2009. 1291 s.

CREMONA, Marise, DE WITTE, Bruno. *EU Foreign relations law: constitutional fundamentals*. Oxford: Hart Publishing, 2008. 238 s.

EPINEY, Astrid, SOLLBERGER, Kaspar. *Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht: Rechtsvergleich, völker – und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht*. Berlin: Erich Schmidt, 2002. 535 s.

FENYK, Jaroslav, CÍSAŘOVÁ, Dagmar, GŘIVNA, Tomáš a kol. *Trestní právo procesní*. 6. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 928 s.

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014. 496 s.

GADASOVÁ, Dalimila, POLIÁN, Milan. *Správní právo: obecná část – právní základ veřejné správy*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2000. 56 s.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5 vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2009. 312 s.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2013. 310 s.

GRABITZ, Eberhard, HILF, Meinhard, NETTESHEIM, Martin et. al. *Das Recht der Europäischen Union*. 59. München: C. H. Beck, 2016, 6644 s.

- GREGORY, Roy, GIDDINGS, Philip James (eds.). *Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam, Tokyo, Washington, DC: IOS Press, Ohmsha, 2000. 504 s.
- HARRIS, David a kol. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2009. 902 s.
- HAYEK, Friedrich August von. *Právo, zákonodárství a svoboda*. 2. Vyd. Praha: C. H. Beck, 1998. 558 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck., 2006. 822 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 838 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 832 s.
- HILLION, Christophe, KOUTRAKOS, Panos. *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*. Oxford: Hart Publishing, 2010. 418 s.
- HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan, DOBEŠ, Jan. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. [2. vyd.]. Praha: NLN, 2005. 570 s.
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo, část všeobecná*. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937. 506 s.
- HOETZEL, Jiří. *Rakouské řízení správní*. Praha: Všehrad, 1915. 146 s.
- HORÁKOVÁ, Monika, TOMOSZKOVÁ, Veronika a kol. *Správní řízení v zemích EU, Velká Británie, Francie, Německo, Itálie*. Praha: Linde Praha, a. s., 2011. 190 s.
- HORIZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 5. vyd. Praha: Leges, 2015. 390 s.
- IPSEN, Jörn. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 9. neu bearbeitete auflage. München: Franz Vahlen Verlag, 2015. 379 s.
- JĄSKOWSKA, Małgorzata, MASTERNAK, Marian, OCHENDOWSKI, Eugeniusz. *Postępowanie są dowo administracyjne*. Warszawa: LexisNexis, 2005. 236 s.
- JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2013. 864 s.
- KRYSKA, David. *Srovnání českého a polského správního soudnictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 2013. 302 s.

- KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde Praha, a. s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2007. 335 s.
- LIPPMANN, Walter. *Essays in the Public Philosophy*. Boston: Little, Brown and Company, 1955. 218 s.
- MACUR, Josef. *Správní soudnictví*. Brno: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, 1986. 205 s.
- MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1992. 157 s.
- MASTERNAK-KUBIAK, Małgorzata, KUCZYŃSKI, Tadeusz. *Prawo o ustroju sądów administracyjnych*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2009. 312 s.
- MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2013. 122 s.
- MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha, 1996. 451 s.
- MOLEK, Pavel. *Spravedlivý proces*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012. 576 s.
- MÜLLEROVÁ, Hana, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. 99 s.
- OBERRATH, Jörg-Dieter. *Öffentliches Recht*. München: Verlag Franz Vahlen, 2012. 334 s.
- OPPENHEIMER, Franz. *The State*. New York: Free Life Editions, 1975. 224 s.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014. 364 s.
- PODHRÁZKÝ, Milan. *Přehled judikatury z oblasti samosprávy (územní a profesní)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011. 540 s.
- POŠVÁŘ, Jaroslav. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Československý akademický spolek Právník, 1946. 103 s.
- PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo ústavní. Část třetí: Ústava říšská*. 2. doplněné vydání. Praha: Nákladem Jednoty právnické, 1902. 249 s.
- PRŮCHA, Petr. *Lexikon - správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002. 683 s.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: Doplněk, 2012. 428 s.
- RAJCHL, Jiří (ed.) a kol. *Správní řád - 10 let v akci*, 1. vydání. Praha: Eva Rozkotová, 2016. 296 s.

- REIMANN, Mathias, ZEKOLL, Joachim (eds.) *Introduction to German Law*. 2nd edition. The Hague: Kluwer Law International, 2005. 520 s.
- RUBEŠ, Josef a kol. *Občanský soudní řád. 1. díl*. Praha: Orbis, 1970. 712 s.
- SCOUTERIS, Basil. *Vorläufiger Rechtsschutz in umweltrechtlichen Streitigkeiten. Eine rechtsvergleichende untersuchung unter Berücksichtigung des US-amerikanischen und deutschen Rechts*. Baden – Baden: Nomos, 2007. 287 s.
- SEERDEN, René. *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*. 3rd edition. Cambridge: Intersentia, 2012. 394 s.
- SEMAN, Tibor. *Verejná správa v správnom súdnictve*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016. 180 s.
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní. 2. upravené vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2012. 388 s.
- SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 241 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo. 3. aktualiz. a upr. vyd.* Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. 464 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. 1. vyd.* Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. 260 s.
- SMITH, Adam. *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*. Praha: Liberální institut, 2001. 986 s.
- SUDRE, Frédéric. *Droit européen et international des droits de l'homme. 12. édition mise à jour*. Paris : PUF, 2015. 967 s.
- ŠABATOVÁ, Anna. *Ombudsman a lidská práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2008. 200 s.
- ŠÁMAL, Pavel, MUSIL, Jan, KUČHTA, Josef a kol. *Trestní právo procesní. 4. Vyd.* Praha: C. H. Beck, 2013. 1056 s.
- TARNO, Jan Paweł a kol. *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*. Warszawa: EWSPA, 2006.
- VIOTTO, Regina. *Das öffentliche Interesse. Transformationen eines umstrittenen Rechtsbegriffs. 1. Auflage*. Baden-Baden: Nomos Universitätschriften – Recht, 2009. 247 s.

WEYR, František. *Teorie práva*. Brno: Orbis, Praha, 1936. 420 s.

WOJTYCZEK, Krzysztof. In SARNECKI, Paweł. *Prawo konstytucyjne RP*. 4. wydanie. Warszawa: C. H. Beck, 2002.

WÜRTENBERGER, Thomas. *Verwaltungsprozessrecht*. 3., neue bearbeitete Auflage. München: C. H. Beck, 2011. 362 s.

8. 2 Odborné články

BRUS, Martin. Judikatura NSS: Odkladný účinek a předběžné opatření. *Soudní rozhledy*, 2014, č. 1, s. 2 – 8.

COCHRAN, Clarke E., Political Science and „The Public Interest“. *The Journal of Politics*, 1974, vol. 26, no. 2, s. 327 – 355.

FILIP, Jan. Poznámky pod čarou jako problém legislativy a judikatury. *Právní zpravodaj: časopis pro právo a podnikání*, Praha: Beck, 1999, s. 7 – 8.

GRAAF, Karls de, JANS, Jan H., TOLSMA Hanna. The Rise and Fall of Access to Justice in Netherlands. *Journal of Environmental Law*, 2009, n. 2, pp. 309 – 321.

HAUSER, Roman. Założenia reformy sądownictwa administracyjnego. *Państwo i Prawo*. 1999, č. 12. 11 s.

HROMADA, Jiří. Několik úvah o problému renesance správního soudnictví. *Správní právo*, 1969, č. 1, s. 3 – 9.

HUMLÍČKOVÁ, Petra, VOMÁČKA, Vojtěch, ZÁHUMENSKÁ, Vendula. Novela procesu EIA – více otázek než odpovědí. *České právo životního prostředí*, 2015, č. 1, s. 7 - 36.

CHVÁTALOVÁ, Iva. Historie a současnost správního soudnictví v České republice. *Správní právo*, 2004, č. 1-2, s. 105 - 113.

JANS, Jan H., MARSEILLE, Albert T. The Role of NGO's in Environmental Litigation against Public Authorities. Some observations on judicial review and access to court in the Netherlands. *Journal of Environmental Law*, 2010, n. 3, pp. 373 – 390.

JURČÍK, Radek. Soudní přezkum správních rozhodnutí založených na správním uvážení. *Bulletin advokacie*, 1999, č. 10, s. 31 – 34.

- KOUKAL, Pavel. Veřejný ochránce práv a žaloba ve veřejném zájmu. *Státní zastupitelství*, Praha: LexisNexis CZ s.r.o., 2008, roč. 2008, číslo 11-12, s. 84-86.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Správní žaloba ve veřejném zájmu*. [online]. is.muni.cz, [cit. 9. června 2016]. Dostupné na < https://is.muni.cz/repo/1118047/Spravni_zaloba_ve_veřejnem_zajmu.pdf> .
- LEITHOFF, Ralf. *Introduction to the public administrative jurisdiction in Germany*, [online] 2006, s. 23 – 33, [cit. 24. března 2017] Dostupné z: < <http://hrcak.srce.hr/135912?lang=en>> .
- MALENOVSKÝ, Jiří. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy*. 2006, č. 21, s. 774 – 783.
- MATES, Pavel. K problematice neurčitých právních pojmů ve správním právu. *Právní rozhledy*, 2007, č. 9, s. 326 – 329.
- MATES, Pavel. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. *Právní rádce* [online]. 2010 [cit. 2015-01-14]. Dostupné z: < <http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-45855520-spravni-uvazeni-v-judikature-spravnich-soudu>> .
- MATES, Pavel, MAZANEC Michal. Úvahy a fakta o správním soudnictví: 2. díl. *Právní rozhledy*, 1994, č. 9, s. 225 – 229.
- MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud. *Bulletin advokacie*, 2000, č. 4, s. 8 – 18.
- MIKULE, Vladimír. Správní soudnictví - ano či ne?. *Právník*, 1968, č. 10. s. 769 - 779.
- MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví. *Bulletin Advokacie*, 2002, č. 10, s. 59 - 66.
- MOTZKE, Radek, PODSKALSKÁ, Sandra. Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi. *Planeta*. 2007, č. 6, s. 2 – 48.
- PENK, František. Poznámka na okraj nálezu Ústavního soudu o zrušení části páte občanského soudního řádu o správním soudnictví (polemika). *Bulletin advokacie*, 2002, č. 10, s. 67 - 68.
- SKŘEJPEK, Michal. *Ius privatum – ius publicum, vzájemné vztahy a souvislosti*. Acta Universitatis Carolinae, Iuridica. 1992, č. 2 – 3, s. 35 – 164.
- SOBOTKA, Michal, HUMLÍČKOVÁ, Petra. Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*, 2010, č. 1, s. 91 – 97.

SPRATEK, Daniel. Odkladný účinek žaloby ve správním soudnictví. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 2008, č. 11, s. 39 – 42.

ŠTENCEL, Václav. (Ne)rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě ve správním soudnictví a (ne)odůvodňování rozhodnutí. In *Správní právo*, 2008, číslo 7, s. 424 – 431.

ŠVARCOVÁ, Kateřina. Posuzování vlivů na životní prostředí – účast veřejnosti. *České právo životního prostředí*, 2015, č. 1, s. 37 – 59.

VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Správní žaloba ve veřejném zájmu v kontextu evropského práva. *Acta Iuridica Olomoucensia*, 2016. (v tisku)

ZOULÍK, František. K postavení prokuratury. *Socialistická zákonnost*, 1968, č. 7, s. 385 – 393.

8. 3 Příspěvky ve sbornících, či kolektivních monografiích

BĚLOHRADOVÁ, Jitka. Aarhuská úmluva – aktuální otázky. In *COFOLA 2011: the Conference Proceedings*, 1. edition. Brno: Masaryk University, 2011, s. 988 – 994.

CZERWIŃSKI, Wiesław. Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. In *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny, 2005, s. 1 – 45.

ČERNÝ, Pavel. Žaloby nevládních organizací ve věcech životního prostředí – jde o efektivní způsob jeho ochrany?. In HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?: sborník z mezinárodní konference*. 1. vyd. Praha: Zelený kruh, 2008, s. 8 – 14.

FRANC, Pavel. Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů. In ČERNÝ, Pavel, DOHNAL, VÍTĚZSLAV (eds.). *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí. Sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů*. Praha: ASPI, 2004, s. 175 - 196.

GÓRECKI, Paweł, JABŁOŃSKI, Mariusz. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Polen. In WIESER, Bernd, STOLZ, Armin. *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa*. Wien: Verlag Österreich, 2004, s. 409 – 458.

GOULLI, Rochdi. Veřejný zájem: pozitivní přístupy a stručné ekonomické teze. In MALÝ, Ivan. *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník referátů z teoretického semináře Brno 1999*. 1. vyd. Brno: MU, 1999, s. 9 - 15.

HAMUĽÁKOVÁ, 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 – 165.

JANS, Jan, H. Towards a Draft Common Frame of Reference for Public Law?. In GORMLEY, Laurence W., SHUIBHNE, Niamh, Nic (eds). *From Single Market to Economic Union: Essays in memory of John A. Usher*, OUP, 2012, s. 359 – 374.

KADEČKA, Stanislav. K rozhodování o odkladném účinku správní žaloby. In HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 165 – 178.

LIPERTOVÁ, Šárka. Státní dozor nad územními samosprávnými celky a jeho souvislosti se soudní kontrolou veřejné správy. In *Sborník z mezinárodní vědecké konference „Dny veřejného práva“*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 224 – 236.

MAREK, Jiří. Pokus o vymezení ekonomické charakteristiky pojmu „veřejný zájem“ ve vztahu k pojmům „veřejný prospěch“ a „veřejný statek“. In MALÝ, Ivan. *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník referátů z teoretického semináře Brno 1999*. 1. Vyd. Brno: MU, 1999, s. 17 - 20.

MAZANEC, Michal. Zánik bývalého Nejvyššího správního soudu ve světle dokumentů Státního ústředního archivu. In NOVOTNÝ, Oto (usp.). *Pocta Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: Aspi Publishing, 2002, s. 159 – 182.

MIKULE, Vladimír. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. In: *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: Aspi, 2003, s. 73 – 91.

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.

SKULOVÁ, Soňa. K procesu otvírání „černé skříňky“ správního uvážení v soudním přezkumu. In NECKÁŘ, Jan a kol. (edts.). *Dny práva - 2008: 2. ročník mezinárodní*

konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1625 – 1637.

SLÁDEČEK, Vladimír. Místo Veřejného ochránce práv v systému státních orgánů. In PŘIDAL, Miroslav (ed). *Role Veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky. Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci*. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2011, s. 54 – 63.

SLÁDEČEK, Vladimír. Soudní přezkum neurčitých právních pojmů. In TRELLOVÁ, Livia. *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2012, s. 113 – 118.

VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Aktivní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se zaměřením na nejvyššího státního zástupce. In ŠMELKOVÁ, Jana et al. *Mil'níky práva v stredoeurópskom priestore 2015 - Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, v dňoch 19. – 21. 3. 2015 v priestoroch ÚZ NR SR Častá - Papiernička pod záštitou dekana Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty, doc. JUDr. Eduarda Burdu, PhD.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, s. 269 – 276.

VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. K povaze žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. In MINČIČ, Vladimír a kol. (eds.) *Mil'níky práva v stredoeurópskom priestore 2014 – Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou v dňoch 27. – 29. 3. 2014 v priestoroch ÚZ NR SR Častá – Papiernička pod záštitou dekana Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty, prof. JUDr. Pavla Kubíčka, CSc.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, právnická fakulta, 2014, s. 549 – 554.

VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Ne/prokazování a ne/přezkoumávání závažného veřejného zájmu v řízení o správní žalobě. In VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana, MADLEŇÁKOVÁ, Lucia (eds.). *Kontroverzní názory v právu*. Praha: Leges, 2015, s. 52 – 58.

VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Role veřejného ochránce práv v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. In PIECHOWICZOVÁ, Lucie, MADLEŇÁKOVÁ, Lucia (eds.). *Autonomie jednotlivce*. Praha: Leges, 2014, s. 161 – 167.

VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Veřejný zájem v souvislosti s řízením o správní žalobě dle § 66 s. ř. s. In MADLEŇÁKOVÁ, Lucia, VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana (eds.). *Právo v proměnách času: 10 let debatování mladých právníků*. Praha: Leges, 2016, s. 43 – 49.

VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Zahraniční vlivy na české správní soudnictví. In MADLEŇÁKOVÁ, Lucia, PIECHOWICZOVÁ, Lucie (eds.). *Zahraniční vlivy na vnitrostátní právo*. Praha: Leges, 2014, s. 99 – 106.

VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Změny v odkladném účinku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. In KISELYOVÁ, Zuzana et al. (ed). *Mil'niky práva v stredoeurópskom priestore 2013: zborník zmedzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, právnickou fakultou, v dňoch 21. – 23. 3. 2013 v priestoroch ÚZ NR SR Častá-Papiernička pod záštitou dekana Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty, prof. JUDr. Pavla Kubička, CSc.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, s. 643 – 649.

VESECKÁ, Renata. Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle SŘS. 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.

VOPÁLKA, Vladimír. Ve veřejném zájmu. In. VANDUCHOVÁ, Marie, HOŘÁK, Jaromír (eds.). *Na křižovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k 70. narozeninám*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 385 – 396.

8. 4 Komentáře, slovníky a encyklopedie

BANASZAK, Bogusław. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. 2. wydanie. Warszawa: C. H. Beck, 2012. 1176 s.

BORKOWSKI, Janusz, JENDROŚKA, Jan, ORZECZOWSKI, Remigiusz, ZIELIŃSKI, Adam. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo prawnicze, 1985, s. 186.

BLACK, Henry Campbell, NOLAN, Joseph R. *Black's Law Dictionary: definitions of the term and phrases of American and English jurisprudence, ancient and modern*. St. Paul, Minn: West Pub. Co., 1990. 1657 s.

- BLACK, Henry Campbell, NOLAN, Joseph R., NOLAN-HALEY, Jacqueline M. *Blackův právní slovník. Svazek 2, J-Z*. Praha: Victoria Publishing, 1993. 705 s.
- BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů*. Praha: Linde, 2006. 308 s.
- EYERMANN, Erich. *VwGO Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar*. Leinen: C. H. Beck, 2014. 1372 s.
- HÁCHA, Emil. *Slovník veřejného práva československého: I až O. Svazek II. 2. díl*. Brno: Polygrafia, 1932. 1202 s.
- HÁCHA, Emil. *Slovník veřejného práva československého. Svazek IV*. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1938. 995 s.
- HÁCHA, Emil, RÁDL, Zdeněk (ed). *Nejvyšší správní soud. Normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. Správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Praha: Československý Kompas, 1933. 504 s.
- HANZELOVÁ, Ida, RUMANA, Ivan, ŠINGLIAROVÁ, Ina. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. 596 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. podstatně rozšířené vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 1344 s.
- HOETZEL, Jiří. *Slovník veřejného práva československého. Svazek V*. Brno: Rovnost, 1948. 1098 s.
- JARASS, Hans Dieter., PIEROTH, Bodo (ed). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*. 11 Auflage. München: C. H. Beck, 2011. 1386 s.
- JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. 6. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2016. 1280 s.
- JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 1168 s.
- KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 1448 s.
- KOTOVÁ, Janka. *Správny súdny poriadok s komentárom*. Žilina: Poradca, s. r. o., 2016. 176 s.

- KOUDELKA, Zdeněk, RŮŽIČKA, Miroslav, VONDRUŠKA, František. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2010. 400 s.
- MARSH, James H. *The Canadian Encyclopedia*. Edmonton: Hurting Publishers Ltd., 1988. 2736 s.
- PALA, Karel, VŠIANSKÝ, Jan. *Slovník českých synonym*. 3. dopl. vyd. Praha: Nakladatelství lidové noviny, 2000. 480 s.
- Slovník českých synonym a antonym*. 2. vyd. Brno: Lingea, 2012. 592 s.
- SCHOLASTIC LIBRARY PUBLISHING: *Encyclopedia Americana*. International ed. Danbury, Conn.: Scholastic Library Pub., 2006, ISBN 9780717201396.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. 216 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007. 960 s.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 1152 s.
- ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád I, II, III*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 4720 s.
- TARNO, Jan Paweł. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. 5. wydanie. Warszawa: LexisNexis, 2012. 776 s.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1458 s.
- VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2004, 327 s.
- WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012. 906 s.
- WINCZOREK, Piotr. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*. 2 wydanie. Warszawa: LIBER, 2000. 464 s.
- WOŚ, Tadeusz, KNYSIAK-SUDYKA, Hanna, ROMAŃSKA, Marta. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. 6. wydanie. Warszawa: LexisNexis, 2016. 1416 s.

8. 5 Sborníky

BUBELOVÁ, Kamila (ed). *Pocta Eduardu Vlčkovi k 70. narozeninám*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2010. 488 s.

COFOLA 2011: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno: Masaryk University, 2011. 1772 s.

ČERNÝ, Pavel, DOHNAL, VÍTĚZSLAV (eds.). *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí. Sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů*. Praha: ASPI, 2004. 251 s.

GORMLEY, Laurence W., SHUIBHNE, Niamh, Nic (eds). *From Single Market to Economic Union: Essays in memory of John A. Usher*, OUP, 2012. 427 s.

HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 288 s.

HRABCOVÁ, Dana (ed.). *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně a Kancelář Veřejného ochránce práv, 2002. 84 s.

HRABCOVÁ, Dana (ed.). *Působení ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 5. června 2003*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně a Kancelář Veřejného ochránce práv, 2003. 88 s.

HRABCOVÁ, Dana (ed.). *Moderní veřejná správa a ombudsman. Sborník příspěvků přednesených na vědecké konferenci*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 175 s.

HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?: sborník z mezinárodní konference*. 1. vyd. Praha: Zelený kruh, 2008. 40 s.

KISELYOVÁ, Zuzana et al. (ed). *Mil'niky práva v stredoeurópskom priestore 2013: zborník zmedzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, právnickou fakultou, v dňoch 21. – 23. 3. 2013 v priestoroch ÚZ NR SR Častá-Papiernička pod záštitou dekana Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty, prof. JUDr. Pavla Kubíčka, CSc*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013. 1128 s.

MADLEŇÁKOVÁ, Lucia, VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana (eds.). *Právo v proměnách času: 10 let debatování mladých právníků*. Praha: Leges, 2016. 336 s.

MADLEŇÁKOVÁ, Lucia, PIECHOWICZOVÁ, Lucie (eds.). *Zahraniční vlivy na vnitrostátní právo*. Praha: Leges, 2014. 336 s.

MALÝ, Ivan. *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník referátů z teoretického semináře Brno 1999*. 1. vyd. Brno: MU, 1999. 216 s.

MINČIČ, Vladimír a kol. (eds.). *Mil'níky práva v stredoeurópskom priestore 2014 – Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou v dňoch 27. – 29. 3. 2014 v priestoroch ÚZ NR SR Častá – Papiernička pod záštitou dekana Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty, prof. JUDr. Pavla Kubička, CSc.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, právnická fakulta, 2014. 866 s.

NECKÁŘ, Jan a kol. (edts.). *Dny práva - 2008: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 1929 s.

VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: Aspi, 2003. 407 s.

NOVOTNÝ, Oto (usp.). *Pocta Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: Aspi Publishing, 2002. 483 s.

PIECHOWICZOVÁ, Lucie, MADLEŇÁKOVÁ, Lucia (eds.). *Autonomie jednotlivce*. Praha: Leges, 2014. 296 s.

PŘIDAL, Miroslav (ed.). *Role Veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky. Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci*. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2011. 110 s.

Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005. Warszawa: Naczelny Są d Administracyjny, 2005. 507 s.

Sborník z mezinárodní vědecké konference „Dny veřejného práva“. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 1275 s.

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. 172 s.

ŠMELKOVÁ, Jana et al. *Mil'níky práva v stredoeurópskom priestore 2015 - Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, v dňoch 19. – 21.*

3. 2015 v priestoroch ÚZ NR SR Častá - Papiernička pod záštitou dekana Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty, doc. JUDr. Eduarda Burdu, PhD. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015. 679 s.

TRELLOVÁ, Lívia. *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2012. 399 s.

VANDUCHOVÁ, Marie, HOŘÁK, Jaromír (eds.). *Na křižovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k 70. narozeninám*. Praha: C. H. Beck, 2011. 568 s.

VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana, MADLEŇÁKOVÁ, Lucia (eds.). *Kontroverzní názory v právu*. Praha: Leges, 2015. 280 s.

WIESER, Bernd, STOLZ, Armin. *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa*. Wien: Verlag Österreich, 2004. 812 s.

8. 6 Předpisy

8. 6. 1 Mezinárodní dokumenty

Doporučení Rady Evropy č. Rec (89) 8 o přijímání předběžných soudních opatření ve správních věcech

Doporučení Rady Evropy (2004) 20 o soudním přezkoumávání správních úkonů (aktů)

Doporučení Rady Evropy (2007) 7 o dobré veřejné správě

Evropské charty místní samosprávy ze dne 15. října 1985

Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5, 8 a 11 vyhlášena 4. 11. 1950 Radou Evropy v Římě

Listina základních práv Evropské Unie

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, vyhlášený pod číslem 120/1976

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení,

Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o

změněně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístupu k právní ochraně.

Směrnice Evropského parlamentu a rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. 6. 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

Smlouva o založení Evropského společenství

Smlouva o fungování Evropské unie

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 25. 6. 1998, vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s.

Všeobecné deklarace lidských práv ze dne 10. prosince 1948

8. 6. 2 Ústavní zákony

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

8. 6. 3 Zákony

Zákon č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské

Zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu

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

Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého

Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky

Zákon č. 158/1920 Sb., o správním soudnictví u úřadův okresních a župních

Zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy

Zákona č. 164/1937 Sb., o nejvyšším správním soudě

Zákon č. 166/1949 Sb., o sídle správního soudu

Zákon č. 142/1950 Sb., o řízení ve věcech občanskoprávních (občanský soudní řád)

Zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře

Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

Zákon č. 60/1965 Sb., o prokuratuře

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách

Zákon č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků

Zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí

Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

Zákon č. 266/1994 Sb., o drahách

Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě

Zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů

Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu)

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí),

Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech (lázeňský zákon)

Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)

Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudů, státních zástupců a soudních exekutorů

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)

Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových

Zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže)

Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 381/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R - 24L letiště Praha Ruzyně

zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)

Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)

Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury

Zákon č. 436/2009 Sb., kterým se mění zákon o EIA

Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních

Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění EIA a další související zákony

8. 6. 4 Ostatní předpisy

Pokyn obecné povahy nejvyšší státní zástupkyně ze dne 19. 11. 2008 č. 9/2008, o netrestní působnosti

Směrnice děkanky č. 2/2010, kterou se stanoví náležitosti kvalifikačních prací na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci

Usnesení vlády ČR ze dne 14. 3. 2012, č. 156

Usnesení vlády ČR ze dne 16. 5. 2012, č. 347

Vyhláška Ministerstva spravedlnosti ze dne 7. 1. 1994 č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli.

8. 6. 5 Zahraniční předpisy

8. 6. 5. 1 Slovenské předpisy

Zákon č. 99/1963 Zb., Občiansky súdny poriadok

Zákon č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok)

Zákon č. 308/2000 Z. z., o vysielanie a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách

Zákona č. 153/2001 Z. z., o prokuratúre

Zákon č. 480/2002 Z. z., o azyle a zmene a doplneni niektorých zákonov

Zákon č. 220/2007 Z. z., o digitálnom vysielaní programových služieb a poskytovaní iných obsahových služieb prostredníctvom digitálneho prenosu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o digitálnom vysielaní).

Zákon č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok

8. 6. 5. 2 Polské předpisy

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997

Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw obywatelskich

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o stowarzyszeniach

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa

Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym

Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (ustawa ooś)

Ustawa z dnia 25 lipca 2002, prawo o ustroju sądów administracyjnych

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

8. 6. 5. 3 Německé předpisy

Deutsches Richtergesetz (DRiG) vom 8. September 1961 – zákon o soudnictví ze dne 8. září 1961

Finanzgerichtsordnung (FGO) vom 6. October 1965 – finanční soudní řád ze dne 6. Října 1965

Gerichtsverfassungsgesetz (CVG) 12. September 1950 – zákon o organizaci soudů ze dne 12. září 1950

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 – Základní zákon Spolkové republiky Německo ze dne 23. května 1949

Sozialgerichtsgesetz (SGG) vom 3. September 1953 – zákon o sociálních soudech ze dne 3. září 1953

Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom 21. Januar 1960 – zákon o řízení před správními soudy ze dne 21. ledna 1960

Zivilprozessordnung (ZPO) vom 12. September 1950 – civilní procesní řád ze dne 12. září 1950

8. 7 Judikatura

8. 7. 1 Judikatura Soudního dvora Evropské unie

Rozsudek SD EU ze dne 4. 12. 1974, sp. zn. 41/74 *Van Duyn*

Rozsudek SD EU ze dne 30. 9. 1987, sp. zn. C-12/86 *Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd*

Rozsudek SD EU ze dne 16. 6. 1998, sp. zn. C-53/96 *Hermès International (société en commandite par actions) v FHT Marketing Choice BV*

Rozsudek SD EU ze dne 14. 12. 2000 ve spojených věcech sp. zn. C-300/98 a C-392/98 *Parfums Christian Dior SA v TUK Consultancy BV and Assco Gerüste GmbH and Rob van Dijk v Wilhelm Layher GmbH & Co. KG and Layher BV*

Rozsudek SD EU ze dne 19. 3. 2002, sp. zn. C-13/00 *Commission v Ireland*

Rozsudek SD EU ze dne 27. 10. 2005, sp. zn. C-23/05 *Commission des Communautés européennes contre Grand-Duché de Luxembourg*

Rozsudek SD EU ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. C-459/03 *Commission v Ireland*

Rozsudek SD EU ze dne 4. 12. 2008, sp. zn. C-247/07 *Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*

Rozsudek ze dne 15. 10. 2009, sp. zn. C-263/08 *Djurgården-Liila Värtans Miljöskyddsörening proti Stockholms kommun genom dess marknämnd*

Rozsudek SD EU ze dne 10. 6. 2010, sp. zn. C-378/09 *Commission v Czech Republic*

Rozsudek SD EU ze dne 8. 3. 2011, sp. zn. C-240/09 *VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*

Rozsudek SD EU ze dne 12. 5. 2011, sp. zn. C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v Bezirksregierung Arnsberg*

Rozsudek SD EU ze dne 7. 11. 2013, sp. zn. C-72/12 *Gemeinde Altrip and Others v Land Rheinland-Pfalz*

Rozsudek SD EU ze dne 15. 10. 2015, sp. zn. C-137/14 *European Commission v Federal Republic of Germany.*

8. 7. 2 Judikatura Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ESLP ze dne 16. 7. 1971 *Ringeisen proti Rakousku*

Rozsudek ESLP ze dne 27. 2. 1980 *Deweer proti Belgii*

Rozsudek ESLP ze dne 23. 9. 1982 *Sporrong a Lönnroth proti Švédsku*

Rozsudek ESLP ze dne 10. 2. 1983 *Le Compte proti Belgii*

Rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1984 *Oztürk proti Německu*

Rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1986 *James a další proti Spojenému království*

Rozsudek ESLP ze dne 8. 5. 1987 *Nicolussi proti Rakousku*

Rozsudek ESLP ze dne 8. 7. 1987 *W. proti Spojenému království*

Rozsudek ESLP ze dne 29. 4. 1988 *Belilos proti Švýcarsku*

Rozsudek ESLP ze dne 7. 10. 1988 *Salabiaku proti Francii*

Rozsudek ESLP ze dne 27. 2. 1992 *Société Stenuit proti Francii*

Rozsudek ESLP ze dne 24. 2. 1994 *Bendenoun proti Francii*

Rozsudek ESLP ze dne 23. 3. 1994 *Ravnsborg proti Švédsku*

Rozsudek ESLP ze dne 31. 10. 1995 *Papamichalopoulos a další proti Řecku*

Rozsudek ESLP ze dne 22. 11. 1995 *Bryan proti Spojenému království*

Rozsudek ESLP ze dne 18. 1. 1996 *BBC proti Spojenému království*

Rozsudek ESLP ze dne 21. 10. 1997 *Pierre-Bloch proti Francii*

Rozsudek ESLP ze dne 2. 9. 1998 *Lauko proti Slovensku*

Rozsudek ESLP ze dne 2. 9. 1998 *Kadubec proti Slovensku*

Rozsudek ESLP ze dne 28. 10. 1999 *Escoubet proti Belgii*

Rozsudek ESLP ze dne 5. 10. 2000 *Maaouia proti Francii*

Rozsudek ESLP ze dne 7. 11. 2000 *Blokker proti Nizozemsku*

Rozsudek ESLP ze dne 6. 2. 2003 *Georgios Papadopoulos proti Řecku*

Rozsudek ESLP ze dne 27. 4. 2004 *Gorraiz Lizarraga proti Španělsku*

Rozsudek ESLP ze dne 25. 5. 2004 *Kadlec a ostatní proti České republice*

Rozsudek ESLP ze dne 4. 2. 2005 *Mamatkulov a Askarov proti Turecku*

Rozsudek ESLP ze dne 23. 11. 2006 *Jussila proti Finsku*

Rozsudek ESLP ze dne 5. 2. 2009 *Olujić proti Chorvatsku*

8. 7. 3 Judikatura Ústavního soudu České republiky

Nález Pléna ÚS ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93

Nález Pléna ÚS ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94

Nález Pléna ÚS ze dne 26. 3. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 48/95

Nález Pléna ÚS ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97

Nález Pléna ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99

Nález Pléna ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 1/02

Nález Pléna ÚS ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02

Nález Pléna ÚS ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03

Nález Pléna ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04

Nález Pléna ÚS ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 51/06

Nález Pléna ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07

Nález Pléna ÚS ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08

Nález Pléna ÚS ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/2009

Nález Pléna ÚS ze dne 19. 1. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 16/09

Nález ÚS ze dne 3. 1. 1996, sp. zn. I. ÚS 98/94

Nález ÚS ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95

Nález ÚS ze dne 29. 5. 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97

Nález ÚS ze dne 21. 1. 1999, sp. zn. III. ÚS 293/98

Nález ÚS ze dne 8. 2. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98

Nález ÚS ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99

Nález ÚS ze dne 21. 3. 2002, sp. zn. III. ÚS 256/01

Nález ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02

Nález ÚS ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02

Nález ÚS ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. II. ÚS 310/04

Nález ÚS ze dne 5. 10. 2005, sp. zn. III. ÚS 687/04

Nález ÚS ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1861/07
Nález ÚS ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07
Nález ÚS ze dne 18. 8. 2009, sp. zn. I. ÚS 557/09
Nález ÚS ze dne 30. 8. 2011 sp. zn. II. ÚS 655/11
Nález ÚS ze dne 27. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3409/11
Nález ÚS ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11
Nález ÚS ze dne 23. 9. 2013, sp. zn. IV. ÚS 4468/12
Nález ÚS ze dne 9. 10. 2013, sp. zn. IV. ÚS 150/01
Nález ÚS ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14
Usnesení Pléna ÚS ze dne 1. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/09
Usnesení ÚS ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97
Usnesení ÚS ze dne 9. 2. 2001, sp. zn. I. ÚS 229/2000
Usnesení ÚS ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. II. ÚS 310/04
Usnesení ÚS ze dne 9. 6. 2005, sp. zn. III ÚS 156/05
Usnesení ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 486/04
Usnesení ÚS ze dne 8. 12. 2005, sp. zn. III. ÚS 376/05
Usnesení ÚS ze dne 31. 10. 2006, sp. zn. III. ÚS 665/06
Usnesení ÚS ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 2323/07
Usnesení ÚS ze dne 3. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 2635/07
Usnesení ÚS ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08
Usnesení ÚS ze dne 17. 9. 2008, sp. zn. I. ÚS 1744/08
Usnesení ÚS ze dne 23. 10. 2009, sp. zn. IV. ÚS 226/09
Usnesení ÚS ze dne 15. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 2553/07
Usnesení ÚS ze dne 19. 4. 2010, sp. zn. I. ÚS 351/10
Usnesení ÚS ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 2660/08
Usnesení ÚS ze dne 19. 10. 2010, sp. zn. II. ÚS 353/10

Usnesení ÚS ze dne 30. 6. 2011, sp. zn. I. ÚS 1622/2011

Usnesení ÚS ze dne 6. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 3831/14

Usnesení ÚS ze dne 22. 9. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2665/2015

Usnesení ÚS ze dne 19. 2. 2016, sp. zn. IV. ÚS 380/16

Usnesení ÚS ze dne 23. 2. 2016, sp. zn. III. ÚS 2285/15

8. 7. 4 Judikatura Nejvyššího správního soudu

Boh. A. 14.224.

Rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2003, čj. 6 A 118/2001 – 44

Rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2003, čj. 2 Azs 3/2003 – 44

Rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2003, čj. 2 As 11/2003 – 164

Rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2004, čj. 6 A 11/2002 – 26

Rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2004, čj. 7 A 33/2002 – 42

Rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2004, čj. 1 Ads 4/2004 – 57

Rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2004, čj. 3 As 58/2003 – 51

Rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2004, čj. 5 A 48/2002 – 40

Rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2004, čj. 5 Azs 105/2004 – 72

Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2004, čj. 6 A 143/2001 – 151

Rozsudek NSS ze dne 19. 10. 2004, čj. 3 Ads 11/2004 – 84

Rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2004, čj. 1 As 10/2003 – 58

Rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2004, čj. 1 As 28/2004 – 106

Rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2004, čj. 5 Afs 20/2003 – 45

Rozsudek NSS ze dne 9. 2. 2005, čj. 1 As 34/2004 – 84

Rozsudek NSS ze dne 9. 2. 2005, čj. 1 As 37/2004 – 54

Rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 As 10/2005 – 47

Rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2005, čj. 4 Azs 32/2005 – 64

Rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004 – 89

Rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2005, čj. 4 As 23/2004 – 73

Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2006, čj. 4 As 38/2004 – 116

Rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006 – 74

Rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2006, čj. 4 As 57/2005 – 64

Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2006, čj. 2 As 34/2005 – 61

Rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2007, čj. 6 As 22/2006 – 74

Rozsudku NSS ze dne 22. 3. 2007, čj. 7 As 78/2005 – 62

Rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 9/2006 – 42

Rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006 – 99

Rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006 – 111

Rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2007, čj. 1 As 39/2006 – 55

Rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2007, čj. 5 As 19/2006 – 59

Rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2007, čj. 5 As 53/2006 – 46

Rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2007, čj. 4 As 56/2006 – 45

Rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2007, čj. 1 As 39/2006 – 55

Rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007 – 63

Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2007, čj. 5 As 32/2007 – 83

Rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006 – 69

Rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006 – 70

Rozsudek NSS ze dne 28. 12. 2007, čj. 8 As 24/2006 – 60

Rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006 – 70

Rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2008, čj. 5 As 80/2006 – 73

Rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 2 As 58/2007 – 52

Rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 As 16/2008 – 48

Rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2008, čj. 3 Ans 8/2008 – 84

Rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2008, čj. 8 As 2/2008 – 112

Rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008 – 34

Rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2008, čj. 1 As 45/2008 – 56

Rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2008, čj. 8 As 56/2007 – 151

Rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008 – 68

Rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 9 Azs 1/2009 – 40

Rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2009, čj. 9 As 8/2009 – 75

Rozsudek NSS ze dne 6. 5. 2009, čj. 4 As 68/2008 – 138

Rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 8 Afs 85/2007 – 54

Rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, čj. 4 As 7/2009 – 66

Rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2009, čj. 1 Afs 88/2009 – 48

Rozsudek NSS ze dne 15. 7. 2010, čj. 9 Afs 28/2010 – 79

Rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2010, čj. 7 As 54/2010 – 121

Rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2010, čj. 7 Afs 63/2010 – 65

Rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, čj. 1 Afs 45/2010 – 159

Rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2010, čj. 7 As 21/2010 – 232

Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010 – 43

Rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2010, čj. 4 Ads 116/2009 – 40

Rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2011, čj. 1 Ao 7/2010 – 92

Rozsudek NSS ze dne 3. 3. 2011, čj. 1 As 7/2011 – 397

Rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2011, čj. 9 As 77/2010 – 229

Rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2011, čj. 9 As 81/2010 – 197

Rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2011, čj. 9 As 78/2010 – 221

Rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2011, čj. 9 As 79/2010 – 188

Rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2011, čj. 9 As 80/2010 – 200

Rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2011, čj. 2 Afs 88/2010 – 70

Rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011 – 99
Rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, čj. 6 As 8/2010 – 323
Rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2011, čj. 9 Afs 3/2001 – 106
Rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2011, čj. 9 As 12/2011 – 114
Rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2011, čj. 1 As 7/2011 – 397
Rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2011, čj. 7 As 26/2011 – 175
Rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2012, čj. 6 Ads 10/2012 – 41
Rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2012, čj. 2 As 128/2011 – 39
Rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2012, čj. 8 As 75/2012 – 76
Rozsudek NSS ze dne 22. 11. 2012, čj. 7 As 147/2012 – 23
Rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2012, čj. 7 As 28/2012 – 16
Rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2013, čj. 2 As 7/2011 – 274
Rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2013, čj. 5 As 66/2011 – 98
Rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, čj. 6 As 65/2012 – 161
Rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2013, čj. 8 As 52/2012 – 76
Rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2013, čj. 1 As 66/2013 – 29
Rozsudek NSS ze dne 8. 9. 2013, čj. 9 As 173/2012 – 65
Rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2013, čj. 9 As 122/2013 – 22
Rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, čj. 4 As 141/2013 – 28
Rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2014, čj. Nad 45/2014 – 47
Rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2014, čj. 4 As 15/2014 – 41
Rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2014, čj. 9 As 101/2013 – 27
Rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, čj. 9 As 120/201 – 19
Rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2014, čj. 4 As 157/2013 – 33
Rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2014, čj. 8 Afs 14/2014 – 29
Rozsudek NSS ze dne 14. 8. 2014, čj. 10 As 66/2014 – 90

Rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2014, čj. 10 As 152/2014 – 124

Rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2014, čj. 3 As 1/2014 – 20

Rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2014, čj. 1 Azs 160/2014 – 25

Rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2015, čj. 8 As 184/2014 – 50

Rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2015, čj. 4 As 23/2015 – 70

Rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2015, čj. 10 As 3/2015 – 63

Rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2015, čj. 9 As 294/2014 – 114

Rozsudku NSS ze dne 25. 6. 2015, čj. 1 As 13/2015 – 295

Rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2015, čj. 4 As 84/2015 – 37

Rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2015, čj. 4 As 84/2015 – 37

Rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2015, čj. 7 As 114/2015 – 36

Rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2015, čj. 7 As 89/2015 – 28

Rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2015, čj. 2 As 103/2015 – 171

Rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2015, čj. 4 As 133/2015 – 57

Rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2015, čj. 7 As 90/2015 – 32

Rozsudek NSS ze dne 6. 10. 2015, čj. 6 As 102/2015 – 30

Rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2015, čj. 10 As 59/2015 – 42

Rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2015, čj. 9 As 173/2015 – 71

Rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2015, čj. 3 As 76/2015 – 27

Rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2015, čj. 9 As 19/2015 – 141

Rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2015, čj. 9 Afs 200/2015 – 27

Rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2015, čj. 4 As 223/2015 – 43

Rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2015, čj. 9 As 30/2015 – 70

Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2015, čj. 4 As 132/2015 – 102

Rozsudek NSS ze dne 6. 1. 2016, čj. 2 Azs 271/2015 – 32

Rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2016, čj. 3 As 3/2015 – 200

Rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, čj. 9 As 256/2015 – 229

Rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2016, čj. 6 As 92/2015 – 36

Rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2016, čj. 2 As 324/2015 – 16

Rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2016, čj. 8 As 77/2012 – 25

Rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2016, čj. 6 Azs 249/2016 – 24

Rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2017, čj. 7 As 140/2016 – 99

Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 10. 2009, čj. 4 Ads 39/2008 – 83

Usnesení NSS ze dne 15. 4. 2003, čj. 7 A 32/2002 - 23

Usnesení NSS ze dne 23. 7. 2003, čj. 5 A 100/01 – 34

Usnesení NSS ze dne 29. 8. 2003, čj. 6 A 160/2002 – 46

Usnesení NSS ze dne 5. 10. 2004, čj. 6 Afs 25/2003 – 59

Usnesení NSS ze dne 22. 12. 2004, čj. 4 As 52/2004 – 70

Usnesení NSS ze dne 5. 1. 2005, čj. 1 Afs 106/2004 – 49

Usnesení NSS ze dne 4. 10. 2005, čj. 8 As 26/2005 – 76

Usnesení NSS ze dne 6. 12. 2005, čj. 2 Afs 77/2005 – 96

Usnesení NSS ze dne 22. 2. 2006, čj. 1 Azs 19/2006 – 60

Usnesení NSS ze dne 12. 10. 2006, čj. 7 As 41/2006 – 70

Usnesení NSS ze dne 24. 1. 2007, čj. 3 Ao 2/2007 – 42

Usnesení NSS ze dne 12. 2. 2007, čj. 4 As 72/2006 – 69

Usnesení NSS ze dne 27. 9. 2007, čj. 7 As 4/2007 – 193

Usnesení NSS ze dne 29. 10. 2007, čj. 8 Afs 75/2007 – 115

Usnesení NSS ze dne 31. 10. 2008, čj. 4 Ads 39/2008 – 66

Usnesení NSS ze dne 20. 6. 2012, čj. 6 Ads 73/2012 – 17

Usnesení NSS ze dne 6. 8. 2008, čj. 5 As 17/2008 – 131

Usnesení NSS ze dne 25. 9. 2008, čj. 2 As 60/2008 – 103

Usnesení NSS ze dne 17. 5. 2012, čj. 7 As 61/2012 – 37

Usnesení NSS ze dne 16. 8. 2012, čj. 4 As 56/2012 – 58
Usnesení NSS ze dne 24. 9. 2012, čj. 8 As 91/2012 – 30
Usnesení NSS ze dne 28. 11. 2012, čj. Nad 81/2012 – 71
Usnesení NSS ze dne 5. 12. 2012, čj. 6 As 65/2012 – 86
Usnesení NSS ze dne 21. 5. 2014, čj. 6 Afs 73/2014 – 56
Usnesení NSS ze dne 11. 6. 2014, čj. 3 As 53/2014 – 21
Usnesení NSS ze dne 31. 7. 2014, čj. 6 As 173/2014 – 90
Usnesení NSS ze dne 28. 5. 2015, čj. 2 As 103/2015 – 94
Usnesení NSS ze dne 8. 7. 2015, čj. 2 As 103/2015 – 157
Usnesení NSS ze dne 22. 7. 2015, čj. 1 As 126/ 2015 – 63
Usnesení NSS ze dne 2. 8. 2015, čj. 8 As 86/2015 – 47
Usnesení NSS ze dne 1. 10. 2015, čj. 2 Azs 219/2015 – 23
Usnesení NSS ze dne 5. 11. 2015, čj. 5 As 202/2015 – 85
Usnesení NSS ze dne 6. 1. 2016, čj. 2 Azs 271/2015 – 32
Usnesení NSS ze dne 20. 4. 2016, čj. 2 Azs 49/2016 – 20
Usnesení NSS ze dne 5. 5. 2016, čj. 7 As 51/2016 – 161
Usnesení NSS ze dne 6. 9. 2016, čj. 6 As 187/2016 – 18
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003 – 56
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002 – 42
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004 – 110
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007 – 44
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006 – 49
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008 – 98
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010 – 76
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2015, čj. 2 As 103/2015 – 128

8. 7. 5 Judikatura dalších českých soudů

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2006, čj. 30 Ca 183/2004 – 33

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, čj. 29 Ca 60/2006 – 44

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 2. 2011, čj. 29 Af 44/2010 – 98

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 3. 2015, čj. 31 Af 23/2013 – 65

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2015, čj. 62 A 107/2013 – 71

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2015, čj. 62 A 108/2013 – 158

Rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 9. 2015, čj. 62 A 94/2013 – 84

Rozsudek Krajského soud v Brně ze dne 3. 12. 2015, čj. 62 A 96/2013 – 290

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 12. 2015, čj. 62 A 109/2013 – 550

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 5. 2016, čj. 62 A 71/2014 – 544

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 5. 2016, čj. 62 A 78/2014 – 535

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 6. 2016, čj. 62 A 112/2013 – 198

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 1. 2006, čj. 30 Ca 32/2005 – 28

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 3. 2006, čj. 30 Ca 30/2005 – 36

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 6. 1998, čj. 22 Ca 633/97 – 21

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 3. 2008, sp. zn. 22 Ca 43/2008

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 2. 2015, čj. 22 A 37/2013 – 15

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2010, čj. 57 Ca 103/2008 – 119

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2013, čj. 57 A 1/2013 – 47

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2006, čj. 45 Ca 22/2005 – 40

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2010, čj. 44 Ca 91/2009 – 79

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 10. 2014, čj. 15 A 108/2003 – 138

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2014, čj. 15 A 11/2012 – 281

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2014, čj. 15 A 12/2012 – 228

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2014, čj. 15 A 123/2012 – 294

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 5. 2015, čj. 15 A 103/2013 – 138

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 12. 2015, čj. 15 A 108/2013 – 277

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 8. 2005, čj. 7 Ca 210/2004 - 29

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2006, čj. 9 Ca 202/2005 – 130

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 5. 2006, čj. 10 Ca 247/2004 – 63

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 3. 2007, čj. 10 Ca 208/2006 – 44

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2008, čj. 10 Ca 346/2006 – 47

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2009, čj. 10 Ca 381/2007 – 113

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2010, čj. 11 A 48/2010 – 145

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2011, čj. 10 A 50/2011 – 39

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 12. 2011, čj. 5 A 240/2010 – 38

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2014, čj. 8 A 168/2011 – 87

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 6. 1994, sp. zn. 6 A 51/94

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 12. 1994, sp. zn. 6 A 198/94

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 3. 1998, čj. 5 A 10/97 – 27

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 9. 1998, sp. zn. 6 A 202/95

Rozsudek Vrchního soud v Praze ze dne 26. 7. 1999, sp. zn. 6 A 70/99

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 9. 10. 2006, čj. 62 Ca 12/2006 – 400

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. 7. 2007, čj. 62 Ca 20/2007 – 103

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 23. 6. 2009, čj. 30 Ca 67/2009 – 18

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 24. 6. 2009, čj. 31 Ca 50/2007 – 192

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 13. 7. 2009, čj. 29 Ca 109/2009 – 121

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 12. 11. 2009, čj. 31 Ca 148/2009 – 30

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 12. 1. 2012, čj. 62 Af 74/2011 – 56

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2012, čj. 62 Af 44/2012 – 143

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 5. 2014, čj. 62 A 78/2012 – 466

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 11. 2005, sp. zn. 30 Ca 28/2005

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 3. 2011, čj. 30 A 26/2010 – 72

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 12. 2003, čj. 58 Ca 55/2003 – 41

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 6. 2008, sp. zn. 22 Ca 19/2008

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 6. 2008, sp. zn. 22 Ca 134/2008

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 10. 2013, sp. zn. 22 A 36/2013

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 7. 2014, čj. 22 A 73/2014 – 9

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 8. 2015, sp. zn. 22 A 76/2015

Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouc ze dne 22. 9. 2014, sp. zn. 65 A 23/2014

Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouc ze dne 29. 10. 2014, sp. zn. 65 A 40/2014

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 19. 8. 2010, čj. 44 Ca 88/2009 – 60

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2010, čj. 45 Az 20/2010 – 23

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2012, čj. 50 A 16/2012 – 47

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2013, čj. 45 A 4/2013 – 9

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 1. 2007, čj. 15 Ca 165/2006 – 45

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 3. 2013, čj. 40 A 1/2013 – 34

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2007, čj. 5 Ca 307/2006 – 77

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2009, čj. 10 Ca 302/2009 – 45

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2009, čj. 10 Ca 302/2009 – 48

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. 3. 2015, čj. 11 A 200/2014 – 55

Usnesení trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 14. 9. 2011, čj. 15 Tdo 354/2011 – 42

Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 9. 1996, čj. 6 A 202/95 – 31

8. 7. 6 Judikatura zahraničních národních soudů

Rozsudek Nejvyššího soudu Polské republiky ze dne 5. 4. 2002, sp. zn. III R 133/01

Rozsudek Nejvyššího soudu Slovenské republiky ze dne 7. 7. 2011, sp. zn. 3 Sžp/46/2009

Rozsudek Nejvyššího soudu Slovenské republiky ze dne 27. 6. 2013, sp. zn. 5 Sžp/21/2012

Rozsudek Bavorského Spolkového ústavního soudu BVerfGE 35, 263 (274)

Usnesení sedmi soudců Nejvyššího správního soudu Polské republiky ze dne 10. 4. 2006, sp. zn. I OPS 6/05

8. 8 Další zdroje

8. 8. 1 Internetové příspěvky

ČESKÁ TELEVIZE. *Otázky Václava Moravce 2. část* [online]. Ceskatelevize.cz, 5. ledna 2014 [cit. 7. května 2014]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/porady/1126672097-otazky-vaclava-moravce-2-cast/214411030510105/video/>>.

Legislativní pravidla vlády [online]. Vláda České republiky, 2009 – 2016 [cit. 28. června 2016]. Dostupné na <<http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>> .

MALÝ, Petr. *Nejvyšší státní zástupce dosáhl soudního zrušení licencí dvou solárních elektráren na Chomutovsku*. [online]. nsz.cz, 20. května 2016 [cit. 9. června 2016]. Dostupné na <<http://www.nsz.cz/index.php/cs/aktuality/1692-nejvyi-statni-zastupce-dosahl-soudniho-zrueni-licenci-pro-dv-solarni-elektrarny-na-chomutovsku>> .

Ministryně práce a sociálních věcí přislíbila zabývat se systémem DONEZ. [online]. ochrance.cz, 12. prosince 2012 [cit. 1. června 2016]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2012/ministryne-prace-a-socialnich-veci-prislibila-zabyvat-se-systemem-donez/>> .

Nejvyšší státní zastupitelství. *Glosář nejdůležitějších pojmů. Procesněprávní pojmy. Dohled*. [online]. nsz.cz, [cit. 11. ledna 2016]. Dostupné na: <<http://www.nsz.cz/index.php/cs/vyklad-pojm-slovník>>.

Ombudsman prý nepodá žalobu kvůli plzeňským právům. [online]. ceskatelevize.cz, 22. března 2012 [cit. 2. června 2016]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1183163-ombudsman-pry-nepoda-zalobu-kvuli-plzenskym-pravum>> .

Podnět k podání žaloby ve veřejném zájmu. [online]. osbrneni.cz, 14. února 2012 [cit. 22. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.osbrneni.cz/wp-content/uploads/2012/02/podnet-VOP-k-podani-zaloby-ve-verejnem-zajmu-final.pdf>>.

Vertreter des öffentlichen Interesses der Länder (VöI) [online]. Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht, [cit. 24. března 2017]. Dostupné na <http://www.vertreter-des-bundesinteresses.de/VBI/DE/VoeIderLaender/VoeIderLaender_node.html>

Veřejná ochránkyně práv vyhrála žalobu ve veřejném zájmu [online]. ochrance.cz, 8. října 2014 [cit. 21. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2014/verejna-ochrankyne-prav-vyhrala-zalobu-ve-verejnem-zajmu/>>.

Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2000 [cit. 1. června 2013]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=669&CT1=0>>.

Závěrečné stanovisko – návrh opatření k nápravě. Šetření postupu a rozhodování Ministerstva financí při povolování sázkových her provozovaných pomocí technických herních zařízení. [online]. ochrance.cz, 4. listopadu 2011 [cit. 22. ledna 2016]. Dostupné na <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Ostatni-organy/2601-10-BK-ZSO.pdf>.

8. 8. 2 Výroční zprávy o činnosti

Souhrnná zpráva Veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2001. 116 s.

Souhrnná zpráva Veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2002. 136 s.

Souhrnná zpráva Veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2009. 169 s.

Souhrnná zpráva Veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2010. 181 s.

Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2011. 102 s.

Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv 2012. 116 s.

Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2003. 126 s.

Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2004. 164 s.

Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2005. 165 s.

Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2006. 97 s.
Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2007. 52 s.
Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2008. 87 s.
Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2009. 108 s.
Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2010. 62 s.
Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2011. 67 s.
Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2012. 555 s.
Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2013. 50 s.
Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2014. 53 s.
Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2015. 52 s.

8. 8. 3 Ostatní zdroje

Důvodová správa – osobitná část [online]. nrsr.sk. Dostupné na:
< <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282>>

Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. s. 73. Dostupné na
< <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=299&CT1=0>> .

Důvodová zpráva k návrhu zákona o Veřejném ochránci práv, PSP Tisk 199/0, Aspi: 13915

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.

HEFNEROVÁ, Hana. *Vybrané procesní postupy v horním právu. Rigorózní práce,* 2012. 106 s.

Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy rozhodnutím ze dne 9. 3. 2012, čj. MSMT – 9572/2012-37

Rozhodnutí Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství

Spis ombudsmana vedený pod sp. zn. 1616/2002/VOP/JC.

Spis ombudsmana vedený pod sp. zn. 4256/2002/VOP/VBG.

Spis ombudsmana vedený pod sp. zn. 16/2003/SZD/JC.

Spis ombudsmana vedený pod sp. zn. 10/2004/SZD/BK.

Spis ombudsmana vedený pod sp. zn. 965/2007/VOP/MH.

Spis ombudsmana vedený po sp. zn. 4096/2007/VOP/JH.

Spis ombudsmana vedený pod sp. zn. 3219/2008 VOP/MH.

Stanovisko Komise Evropské Unie ze dne 27. 6. 2007, čj. 2006/2271, (2007) 2927

Upozornění Evropské komise ze dne 25. 4. 2013, čj. C(2013) 228 final

Vyrozumění o vyřízení podání Nejvyšším státním zastupitelstvím ze dne 29. 6. 2012, čj. 1 NZC 507/2012 – 58

9 Shrnutí

Veřejný zájem se jakožto neurčitý právní pojem vyskytuje v mnoha právních odvětvích, nejen v oblasti správního práva. Pro veřejnou správu se jedná o jeden z klíčových pojmů, nicméně ochrana veřejnému zájmu je poskytována i v rámci správního soudnictví, mimo jiné v souvislosti s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Právě možnostmi ochrany veřejného zájmu v daném řízení se zabývá tato disertační práce.

Soudní řád správní užívá slovního spojení „veřejný zájem“ ve vztahu k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve dvou směrech – ve spojitosti s tzv. zvláštní žalobní legitimací neboli aktivní žalobní legitimací ve veřejném zájmu a v souvislosti se suspenzivním účinkem.

V úvodní části práce je velice konkrétně vymezen historický vývoj správní žaloby právě s ohledem na užití slovního spojení „veřejný zájem“, když vše je zakončeno vymezením právního rámce tématu *de lege lata* z národní, ale i mezinárodní úrovně. Dále je zde charakterizován pojem „veřejný zájem“, a to nejen z teoreticko-právního pohledu, ale např. i z hlediska filozofického, ekonomického, nicméně i z pohledu soudní judikatury ale i zákonodárce, a to například v souvislosti s problematikou stanovování veřejného zájmu a priori právě jím.

Oblast tzv. zvláštní žalobní legitimace je vymezena zákonem stanoveným okruhem subjektů, které disponují touto pravomocí. Jedná se o správní orgán, o němž tak stanoví zákon upravující řízení před správními orgány, nejvyššího státního zástupce, veřejného ochránce práv a subjekt, o němž tak stanoví zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva.

Práce řeší jednak dílčí problémy týkající se jednotlivých žalobců, např. obsolentnost zákonných ustanovení, četnost využití tohoto institutu a konkrétní případy využití, podávání správní žaloby i jiným státním zástupcem než pouze tím nejvyšším, obecně celkově přístup ke správně-soudní ochraně prostřednictvím správní žaloby ve veřejném zájmu pro subjekty z environmentální oblasti, ale i problematické otázky prolínající se skrze všechny tzv. žalobce ve veřejném zájmu – např. délka lhůt k podání správní žaloby, funkční příslušnost některých subjektů, prokazování či neprokazování veřejného zájmu a s tím související jeho přezkoumávání či nepřezkoumávání, případně další otázky.

V případě suspenzivního účinku správní žaloby je v této práci řešena nerozpornost jeho přiznání s důležitým veřejným zájmem jako jedna z podmínek pro vyhovění žádosti o přiznání odkladného účinku, neboť ten obecně *ex lege* podáním správní žaloby nenastává.

V souvislosti s daným tématem se zde rovněž prolíná problematika možnosti žalobců ve veřejném zájmu takovýto návrh podat.

Nedílnou součástí práce je analýza zahraničních právních úprav, konkrétně legislativy německé, polské a slovenské v souvislosti s ochranou veřejného zájmu v soudních řízeních obdobných českému řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Po komparaci daných zahraničních právních úprav jsou vyvozovány závěry pro případnou inspiraci českému zákonodárci *de lege ferenda*.

Úvahy, možnosti a návrhy *de lege ferenda* se však promítají celou disertační prací, když v jejím závěru jsou shrnuty a je zde zodpovězeno jak na hlavní hypotézu, tak i dílčí hypotézy či výzkumné otázky předkládané disertační práci.

Summary

Public interest as an indefinite legal term occurs in many branches of law, not only in the sphere of administrative law. This is one of the key words for public administration, however, the protection of public interest is provided in the administrative justice, also in relation to the action against decision of an administrative body. This dissertation deals with possibilities of protection of public interest in this procedure.

Administrative Procedure Code uses the term „public interest“ in relation to the procedure of action against decision of an administrative body in two ways – in conjunction with so. special right to action or right to sue in public interest and in conjunction with suspensive effect.

In the introductory part of dissertation the evolution of administrative action is very specifically, in connection with term „public interest“, delimited. This part is completed by defining the legal framework of this topic *de lege lata* from the levels national and international. Then there is characterized the term „public interest“ not only from the theoretical legal point of view, but eg. philosophical and economic point of view, however also from the point of view of case law as well as legislators for example in connection with the issue of determining the public interest *a priori* right by them.

By Administrative Procedure Code is defined the circle of subjects disposing this privilege. It is administrative body of which it is determined by law governing proceedings before the administrative bodies, the General Prosecutor, the Ombudsman and the subject of which it is stipulated by a special law or international treaty.

Dissertation deals not only with specific problems relating to individual claimants, e.g. obsolete statutory provision, frequency of use of this institute and specific use cases, filing the action by another prosecutor than just by Attorney General, general overall approach to the protection given by administrative justice through special administrative action in public interest for subjects from the environmental area, but also problematic issues which penetrate through all so. claimants in public interest – e.g. the length of the period for bringing an administrative action, the functional competence of certain bodies, proving or non-proving of public interest and, with this, related reviewing or non-reviewing of public interest, and any other questions.

In the case of suspensive effect of the administrative action in this dissertation is solved the compatibility of its granting with important public interest as one of the conditions to comply with a request for suspensive effect, because this generally

ex lege with bringing an administrative action does not occur. In connection with this issue, there is also the issue of possibility of claimants in public interest such a proposal to submit.

An integral part of dissertation is the analysis of foreign legislation, namely the legislation of the German, Polish and Slovak relating to the protection of public interest in proceedings similar to the Czech proceedings about the action against decision of an administrative body. After a comparison of the foreign legislations conclusions are drawn for possible inspiration for Czech lawmakers *de lege ferenda*.

Considerations, possibilities and proposals *de lege ferenda*, however, are reflected in the whole dissertation, though in the end it is summarized. In the end of submitted dissertation also the main hypothesis and sub-hypothesis or research questions are answered.

10 Seznam klíčových slov / List of key words

Aktivní žalobní legitimace / Right to sue

Nejvyšší státní zástupce / Attorney General, General Prosecutor

Neurčitý právní pojem / Indefinite legal term

Správní orgán / Administrative body

Správní soud / Administrative court

Suspensivní účinek / Suspensive effect

Veřejný ochránce práv / Ombudsman

Veřejný zájem / Public interest

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu / Action against decision of an administrative body

Autoreferát k disertační práci na téma

„Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.“

Slovní spojení „veřejný zájem“ je jedním z klíčových a velmi užívaných pojmů ve správním právu. Setkáváme se s ním jednak v oblasti veřejné správy, ale rovněž i v oblasti správního soudnictví. Obsah tohoto neurčitého právního pojmu se pak naplňuje v každém konkrétním řízení, tedy je definován pro každé řízení specificky. Stejně, jako v případě zájmů soukromých, je nutné poskytovat právní ochranu i zájmům veřejným.

Tato disertační práce se zaměřuje na otázku ochrany zájmu veřejného, a to v souvislosti s jedním konkrétním řízením v rámci správního soudnictví, a to žalobou proti rozhodnutí správního orgánu.

V právní úpravě daného řízení se vyskytuje slovní spojení „veřejný zájem“ ve vztahu ke dvěma oblastem. První je aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu, druhou je problematika suspenzivního účinku správní žaloby.

Otázka ochrany veřejného zájmu v řízení o správní žalobě je otázkou velice aktuální a zajímavou. Zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ve znění pozdějších právních předpisů, došlo k významné novelizaci zákonných ustanovení týkajících se aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu a suspenzivního účinku správní žaloby, a to právě konkrétně i ve vztahu k neurčitému právnímu pojmu „veřejný zájem“.

Kromě toho, že v právní úpravě obou výše zmíněných institutů figuruje veřejný zájem, nejedná se o jakýkoli, tedy prostý, veřejný zájem, nýbrž o veřejný zájem kvalifikovaný.

Hlavní hypotéza disertační práce byla stanovena následovně: „Existence explicitně zákonem vyjádřené koncepce ochrany veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve vztahu ke zvláštní aktivní žalobní legitimaci a suspenzivnímu účinku žaloby je opodstatněná.“

Práce je, včetně úvodu, členěna do šesti věcných kapitol a závěru. Úvodní kapitola plní metodologicko-koncepční funkci. Kapitola druhá je věnována institutu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu jako takovému – historickým souvislostem až po právní úpravu *de lege lata*.

Třetí kapitola se zabývá slovním spojením „veřejný zájem“ – jeho vymezením z hlediska teorie práva jakožto neurčitého právního pojmu a otázkám s tím spjatých, konkretizací a naplněním obsahu daného neurčitého právního pojmu z pohledu teorie správního práva, ale i soudní judikatury a jeho stanovováním a priori zákonodárcem.

Následující kapitola je stěžejní částí práce a soustředí se na oblast aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu neboli na zvláštní aktivní žalobní legitimaci. Jelikož zvláštní aktivní žalobní legitimací disponují čtyři subjekty, koresponduje i rozdělení kapitoly na jednotlivé podkapitoly s jednotlivými typy žalobců, přičemž poslední, pátá, podkapitola je zaměřena na specifické problematické oblasti všech žalobců ve veřejném zájmu.

První podkapitola je věnována obsolentnímu zákonnému ustanovení o správním orgánu, o němž zákon upravující řízení před správními orgány stanoví, že zvláštní žalobní legitimací ve veřejném zájmu za zákonem stanovených podmínek disponuje, a dále rovněž i tzv. správním žalobám ve věcech samosprávy.

Aktivní žalobní legitimací ve veřejném zájmu ve vztahu k nejvyššímu státnímu zástupci se zabývá následující část práce – důvody jejího zakotvení, počty podaných správních žalob, případně podnětů k podání správních žalob ve veřejném zájmu, od roku 2003 doposud a konkretizací „veřejného zájmu“ ze strany nejvyššího státního zástupce.

Následující část pojednává o „nově“ zakotvené aktivní žalobní legitimaci ve veřejném zájmu, a to ve vztahu k veřejnému ochránci práv – kooperací s nejvyšším státním zástupcem v letech 2003 – 2011, uzákoněním jeho samostatné aktivní žalobní legitimace a jednotlivými případy, kdy ombudsman správní žalobu podal, případně její podání zvažoval.

Další podkapitola se týká aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu dle zvláštního zákona nebo mezinárodní smlouvy, která je součástí právního řádu, když tato úzce souvisí s procesem posuzováním vlivů na životní prostředí a možnou účastí veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech týkajících se životního prostředí.

Specifickými problémy, které se prolínají celou aktivní žalobní legitimací ve veřejném zájmu, případně její značnou částí, se zabývá poslední podkapitola. Jedná se o otázku mimořádnosti správní žaloby ve veřejném zájmu, a to jednak ve vztahu ke lhůtám k jejímu podání a dále ve vztahu k funkční příslušnosti některých subjektů oprávněných k jejímu podání, otázku (ne)prokazování veřejného zájmu ze strany žalobce a s tím související (ne)přezkoumávání veřejného zájmu správním soudem či šetření z vlastní iniciativy a problematiku přijímání a získávání podnětů k podání správní žaloby ve veřejném zájmu.

Neurčitý právní pojem „veřejný zájem“ má důležitou roli rovněž v otázce týkající se suspenzivního účinku správní žaloby. O odkladném účinku správní žaloby ve vztahu k tomuto pojmu pojednává pátá kapitola disertační práce, když konkrétně se zabývá nerozporností jeho přiznání s důležitým veřejným zájmem jako jednou z podmínek pro jeho přiznání, zákonností správních rozhodnutí jako veřejným zájmem dle s. ř. s., nárokovosti

vydání vyhovujícího soudního rozhodnutí či otázkou suspenzivního účinku v souvislosti s oblastí aktivní žalobní legitimace ve veřejném zájmu.

Poslední věcná kapitola se věnuje právní úpravě ochrany veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, či jiném obdobném řízení, v zahraničních právních úpravách – slovenské, polské a německé. Jedná se tedy zejména o analytickou a komparativní část práce.

V sedmé kapitole je obsažen závěr, je zde zodpovězena zejména hlavní hypotéza práce, ale rovněž i dílčí hypotézy, případně výzkumné otázky. Závěr rovněž zahrnuje návrhy de lege ferenda, nicméně tyto jsou uváděny průběžně v celém textu práce.

Velice obecně, pro účely tohoto autoreferátu, lze k výzkumným otázkám a hypotézám učinit následující výstupy a závěry.

Na ochranu veřejného zájmu v soudním řízení správním o správní žalobě začíná být brán zřetel už od samotného počátku existence této žaloby, tedy od druhé poloviny 19. století, a to v souvislosti s právní úpravou suspenzivního účinku správní žaloby.

Ve vztahu k *actio popularis* tomu tak není. Ve spojitosti k veřejnému ochránci práv, správnímu orgánu, o němž tak stanoví zákon upravující řízení před správními orgány, a dále ve vztahu k tomu subjektu, kterému toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu, se jedná o institut na ochranu veřejného zájmu nový. V případě nejvyššího státního zástupce lze vysledovat historické kořeny v právní úpravě dozoru prokuratury, neboť tento lze v letech 1953 – 1989 považovat za způsob právního zakotvení ochrany veřejného zájmu v soudním řízení „správním,“ nicméně v souvislosti s politickou situací mezi léty 1948 – 1989 je zřejmé, že na pojem „veřejný zájem“ bylo nazíráno jinak, než je tomu po roce 1989.

Co se týká celkové možné kontinuity zohledňování veřejného zájmu v právní úpravě správně-soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy, nelze hovořit o plné kontinuitě v dané oblasti – mezi lety 1876 – 1948 dochází ke kontinuitě, v letech 1948 – 1953 k diskontinuitě, mezi lety 1953 – 1989 ke kontinuitě, v letech 1989 – 2002 k diskontinuitě, od roku 2003 do současnosti opět ke kontinuitě.

Slovní spojení „veřejný zájem“ jakožto neurčitý právní pojem týkající se obou zkoumaných aspektů správní žaloby je zapotřebí v každém konkrétním případě specificky interpretovat právě s ohledem na okolnosti daného případu, z čehož vyplývá, že jej nelze a priori stanovit zákonodárce. Nicméně i přes toto konstatování existují de lege lata zákony, v nichž je veřejný zájem velmi konkrétně stanoven zákonodárcem.

Právní úprava správní žaloby pracuje s tzv. kvalifikovaným veřejným zájmem, explicitně v případě *actio popularis* se „závažným veřejným zájmem“ a v případě suspenzivního účinku s „důležitým veřejným zájmem.“ Jazyk český obě adjektiva „závažný“ a „důležitý“ považuje za slova souznačná, tedy synonyma. Judikatura NSS se však vyjádřila tak, že se nejedná o synonymní vyjádření téhož, avšak sama blíže nevymezila rozdíl mezi danými dvěma kvalifikovanými veřejnými zájmy.

Dle mého názoru, rovněž i v souladu s judikaturou, je ona kvalifikovanost či jistá intenzita, tedy konkrétně závažnost či důležitost, veřejného zájmu dána intenzitou, tedy závažností, zásahu do veřejného zájmu. Za účelem ochrany závažného či důležitého veřejného zájmu tak stačí pouze jeden, avšak velmi intenzivní zásah dosahující popření samotných právních zásad. Domnívám se však, že i kumulaci několika zásahů do veřejného zájmu o nižší intenzitě by v souhrnu bylo možné považovat za velmi intenzivní zásah do zájmu veřejného jako takového. Je posléze na správním soudu, jak jednotlivé zásahy v celkovém souhrnu za použití testu proporcionality zhodnotí.

V případě aktivní žalobní legitimace správního orgánu dle § 66 odst. 1 s. ř. s., lze konstatovat, že, vzhledem k zakotvení možnosti přezkumu správního rozhodnutí v rámci správního řízení samotnými správními orgány, a to mimo odvolací řízení, za právního stavu *de lege lata* je existence tohoto zákonného ustanovení nadbytečná a jeho zrušení *de lege ferenda* by nemělo praktický dopad, neboť se jedná o ustanovení již od samého počátku účinnosti s. ř. s. – tedy již více než 15 let – obsolentní.

Správní orgán však z hlediska vrchnostenské veřejné správy může v řízení o správní žalobě vystupovat z pozice aktivně žalobně legitimovaného subjektu rovněž na základě § 67 s. ř. s. – v případě § 67, písm. a) s. ř. s. se jedná o správní žalobu sloužící k ochraně zájmu veřejného, ačkoli tento fakt není v § 67 s. ř. s. explicitně vyjádřen, v případě § 67, písm. b) s. ř. s. se však jedná o žalobu na ochranu veřejného subjektivního práva na ochranu územní samosprávy náležejícího územním samosprávným celkům jakožto právníckým osobám.

Dále může správní orgán vystupovat jako aktivně žalobně legitimovaný subjekt, a to v případě § 65 odst. 1, případně 2 s. ř. s., a to zejména v souvislosti s majetkoprávními zájmy ČR v oblasti veřejných zakázek, nebo v případě, kdy sám bude adresátem rozhodnutí správního orgánu, nebude zde vystupovat jako vykonavatel veřejné správy, tedy se nebude nacházet ve vrchnostenské pozici, ale bude se jednat o sféru fiskální veřejné správy.

Pokud podává správní žalobu ve veřejném zájmu státní zástupce, může tak dle § 66 odst. 2 s. ř. s. učinit pouze nejvyšší státní zástupce, nicméně extenzivním

výkladem podpořeným judikaturou NSS a ÚS a rovněž i částí právní vědy lze dospět k názoru, že lze delegovat toto oprávnění v konkrétním případě na náměstka nejvyššího státního zástupce. Domnívám se, že se jedná o řádný výkon zástupčího práva.

Obdobný extenzivní výklad legislativy ve vztahu k výkonu zástupčího práva lze vyvodit i v případě správní žaloby podávané ombudsmanem.

De lege ferenda je ve vztahu ke státnímu zastupitelství možné uvažovat o rozšíření oprávnění podávat správní žalobu ve veřejném zájmu i na vedoucí vrchní, krajské a okresní státní zástupce, či na veškeré státní zástupce tak, jak to činí např. polská legislativa. V daném ohledu je však nutno zvážit judikaturou explicitně vyřčenou koncepci nepřezkoumávání veřejného zájmu na podání správní žaloby podávané nejvyšším státním zástupcem, případně možnost filtrace nápadu těchto správních žalob, a to prostřednictvím nutnosti využití prostředků nápravy, které jsou k dispozici v rámci veřejné správy tak, jak to činí slovenská legislativa.

Jelikož ombudsmanovi, stejně jako nejvyššímu státnímu zástupci, slouží správní žaloba jako nástroj ochrany zájmu veřejného, právní úprava by se de lege ferenda měla ve vztahu k ombudsmanovi změnit tak, že by jeho úvaha, že je na podání správní žaloby dán veřejný zájem, nepodléhala přezkumu ze strany správních soudů tak, jako tomu je v případě nejvyššího státního zástupce a případně by stačilo, aby byla správní žaloba opatřena konkrétními skutečnostmi, z nichž by bylo patrné, že zde existuje závažný veřejný zájem, v jehož zájmu je žaloba dle § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. podávána. Úvaha ombudsmana, zda je dán na podání správní žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. závažný veřejný zájem, by tedy neměla explicitně podléhat přezkumu ze strany správních soudů.

Nejvyšší státní zástupce podá každoročně okolo 10 správních žalob, v roce 2010 došlo k podání 38 a v roce 2013 k podání 20 žalob. Takto zvýšená aktivita vždy signalizovala zásah do určitého veřejného zájmu v jedné konkrétní právní oblasti a jedním a týmž správním orgánem. Z výše uvedeného počtu podaných správních žalob dle § 66 odst. 2 s. ř. s. usuzuji na nezneužívání tohoto institutu ze strany nejvyššího státního zástupce, avšak domnívám se, že v případě existence oprávnění státního zastupitelství samostatně vyhledávat v praxi případy, ve kterých by bylo možné podat správní žalobu dle § 66 odst. 2 s. ř. s., nelze pochybovat o zvýšení nápadu v dané oblasti.

Od 1. 1. 2012 disponuje ombudsman samostatnou žalobní legitimací dle § 66 odst. 3 s. ř. s., když od té doby zvažoval podání správní žaloby celkem ve čtyřech případech, nicméně do dnešního dne se rozhodl k tomuto kroku pouze v jednom případě, ani z jeho strany nedochází ke zneužívání institutu správní žaloby ve veřejném zájmu.

Blanketní ustanovení o aktivní žalobní legitimaci pro subjekt, o kterém tak stanovení zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právní řádu, míří *de lege lata* na oblast posuzování vlivů na životní prostředí a s tím související naplňování závazků mezinárodního charakteru ze strany ČR. Obecně by tato právní úprava měla umožnit v dané oblasti dotčené veřejnosti co nejširší možný přístup k soudně-správní ochraně, nicméně aktuální právní úprava EIA cílí na obecnou aktivní žalobní legitimaci dle § 65 s. ř. s., když možnost tohoto přístupu limituje různými podmínkami, které, dle mého názoru, nezajišťují co nejširší možný přístup ke správním soudům, což v konečném důsledku ponechává eventualitu využití zvláštní aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 4 s. ř. s.

V případě žalobců dle § 66 odst. 4 s. ř. s. by však k automatické presumpci existence veřejného zájmu na podání správní žaloby docházet nemělo a to ze dvou důvodů – jednak z důvodu existence velké množiny potenciálních žalobců dle § 66 odst. 4 s. ř. s. a s tím související možné zneužitelnosti dané správní žaloby, a dále z toho důvodu, že tuto žalobu je možné podat za účelem ochrany prostého veřejného zájmu a nikoli veřejného zájmu závažného, tudíž opět množina potenciálních případů je mnohem širší, než v případě žalob dle § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s., a opět by mohlo dojít ke zneužívání tohoto institutu, což by bylo v rozporu s vůlí zákonodárce.

Kromě zvláštní aktivní žalobní legitimace dle § 66 s. ř. s. je slovní spojení „veřejný zájem“ užito rovněž v oblasti právní úpravy suspenzivního účinku správní žaloby, kdy do roku 2012 byl tímto institutem chráněn jakýkoli prostý veřejný zájem. *De lege lata* je chráněn pouze veřejný zájem, na jehož ochraně je zájem intenzivnější, tzv. důležitý veřejný zájem. Intenzita ochrany veřejného zájmu v právní úpravě odkladného účinku se tak po 1. 1. 2012 snížila.

Pro přiznání suspenzivního účinku správní žalobě je zapotřebí splnit několik zákonem stanovených podmínek, mimo jiné i subjektivní újmu pro žalobce, což v případě žalobců ve veřejném zájmu nastat nemůže, neboť tito v daném řízení nehájí svůj vlastní zájem. *De lege ferenda* by měla být legislativa novelizována tak, že by s. ř. s. explicitně stanovil možnost podání návrhu na přiznání odkladného účinku i žalobcům ve veřejném zájmu.

Pokud se jedná o zahraniční právní úpravy zabývající se ochranou veřejného zájmu v soudních řízeních obdobných českému řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, je možné vyvodit, že nejvyšší standard ochrany veřejného zájmu v souvislosti se zvláštní aktivní žalobní legitimací je zajišťován polskou legislativou, kde oproti české právní úpravě zvláštní aktivní žalobní legitimace náleží navíc všem státním zástupcům a všem spolkům

ve věcech týkajících se předmětu jejich činnosti dle statutu – nikoli pouze těm z oblasti ochrany životního prostředí a pouze tehdy, pokud tak stanoví zvláštní zákon.

V případě právní úpravy suspenzivního účinku by se český zákonodárce mohl inspirovat co do ochrany právní jistoty právní úpravou německou – tedy přiznání suspenzivního účinku ex lege, a co do nejširší ochrany veřejného zájmu opět legislativou německou, případně slovenskou, kde je zohledňován již prostý veřejný zájem a nikoli jeho kvalifikovaná forma.

Domnívám se, že není nutné ve vztahu ke všem subjektům aktivně žalobně legitimovaným dle § 66 odst. 1 – 4 s. ř. s. výslovně uvádět ochranu veřejného zájmu, a tudíž na konceptu tohoto neurčitého právního pojmu správní žalobu dle § 66 odst. 1 – 4 s. ř. s. u všech žalobců explicitně stavět.

Ze samotné povahy daného subjektu toto není nutné explicitně uvádět v případě správního orgánu, nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv. Nicméně poslední dva zmiňované je zapotřebí v jejich oprávnění limitovat, a to zákonně explicitně vyjádřenou závažností či intenzitou důvodů pro podání správní žaloby.

Po vzoru polské legislativy bych v případě české žalobní legitimace dle § 66 odst. 4 s. ř. s. de lege ferenda zvážila její změnu tak, aby v souvislosti s právní úpravou z oblasti ochrany životního prostředí a veřejného zdraví reflektovala co nejširší přístup veřejnosti k ochraně práv ve správním soudnictví tak, že správní žalobu by mohl dle § 66 odst. 4 s. ř. s. podat kterýkoli spolek, a to ve věcech týkajících se předmětu jeho činnosti dle jeho stanov. Nicméně takto velmi široce zvolenou aktivní žalobní legitimaci bych limitovala, a to zákonem explicitně vyjádřeným požadavkem ochrany veřejného zájmu.

V případě správního orgánu, o němž tak stanoví zákon upravující řízení před správními orgány, nejvyššího státního zástupce a ombudsmana tak došlo k vyvrácení hlavní hypotézy, v případě subjektu, o němž tak stanoví zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právní řádu, k potvrzení hlavní hypotézy.

Pokud se jedná o suspenzivní účinek správní žaloby, vyloučením posuzování rozporu přiznání suspenzivního účinku správní žalobě s důležitým veřejným zájmem by mělo v praxi významný dopad, a to zejména ve sférách, ve kterých nelze nastolit stav před výkonem rozhodnutí v případě úspěchu správní žaloby. V tomto směru tak došlo k potvrzení hlavní hypotézy, nicméně de lege ferenda je vhodné zvážit, s ohledem na ochranu principu právní jistoty, nastolení odkladného účinku již samotným podáním správní žaloby.