

# Mezi objektivním právem a právní jistotou: žaloby nejvyššího státního zástupce ve veřejném zájmu v rozhodovací praxi správních soudů

## Between Objective Law and Legal Certainty: Public Interest Actions by the Prosecutor General in the Administrative Courts' Case Law

Břetislav Martínek\*

### Abstrakt

Tento příspěvek se zabývá vývojem a současnou podobou žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního. V centru pozornosti stojí zejména posun judikatury, která stále výrazněji zohledňuje princip dobré víry a ochranu právní jistoty adresátů rozhodnutí, jež jsou v praxi napadána s dlouhým časovým odstupem. Autor shrnuje historický kontext, rozsáhlou judikaturu správních soudů i relevantní nálezy Ústavního soudu a kriticky hodnotí nejednoznačnost výkladu v některých oblastech. Závěrem se zabývá možnostmi, jak by bylo možné dosáhnout větší jednotnosti – ať už prostřednictvím rozhodnutí rozšířeného senátu NSS, či novelizací soudního řádu správního.

### Klíčová slova

Žaloba k ochraně veřejného zájmu; nejvyšší státní zástupce; Nejvyšší správní soud; princip ochrany dobré víry; závažný veřejný zájem; veřejný ochránce práv; soudní řád správní.

### Abstract

This article examines the evolution and current application of the legal standing of the Supreme Public Prosecutor under Section 66(2) of the Czech Code of Administrative Justice. A particular focus is placed on recent judicial developments, which increasingly emphasize the protection of good faith and legal certainty for individuals who may be affected by delayed challenges to administrative decisions. The author reviews the historical background, a broad range of case law from administrative courts, and the relevant Constitutional Court rulings, providing a critical assessment of the inconsistencies in interpreting this institute. The article concludes by considering potential ways to achieve greater clarity and uniformity, including the possibility of involving the Supreme Administrative Court's extended panel or amending the Code of Administrative Justice.

### Keywords

Public Interest Litigation; Supreme Public Prosecutor; Supreme Administrative Court; Protecting Good Faith; Serious Public Interest; Ombudsman; Code of Administrative Justice.

\* Mgr. Břetislav Martínek, doktorand, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Ph.D. student, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: 421340@mail.muni.cz

## Úvod

V českém prostředí správního soudnictví se vychází z principu, že o zákonnost rozhodnutí správních orgánů se primárně starají sami jejich adresáti, bránící se proti zásahu do svých subjektivních veřejných práv.<sup>1</sup> Vedle této obecné legitimace ovšem zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) přiznává v § 66 odst. 2 tohoto zákona také zvláštní žalobní legitimaci nejvyššímu státnímu zástupci (dále „NSZ“), a to za předpokladu, že „sbledá závažný veřejný zájem“. Tento institut je od počátku považován za výjimečný nástroj kontroly veřejné správy. Jeho smyslem není jen další „pojistka“, nýbrž především garance ochrany objektivního práva v situacích, kdy běžná individuální obrana není možná, či již není efektivní.

Ačkoli textace § 66 odst. 2 s. ř. s. zůstává dlouhodobě nezměněna, jeho interpretace i aplikační praxe prošly výrazným vývojem v řadě směrů a správní soudy se vyjadřovaly téměř ke každému slovu tohoto ustanovení. Počáteční představa, že půjde jen o zcela mimořádné žaloby směřující proti křiklavě nezákonným rozhodnutím vydaným „ve prospěch“ adresátů, byla brzy opuštěna. NSZ začal využívat tuto pravomoc širěji a soudy se dostávaly do situací, kdy musely vážit, zda přiznat přednost veřejnému zájmu na zákonném rozhodování před principem právní jistoty a ochranou dobré víry jednotlivců. Výsledkem je dnes poměrně pestrá a ne zcela jednotná judikatura. Hlavní výzkumnou otázkou, na kterou se tento text snaží odpovědět, proto je; Jak se v průběhu času vyvíjela judikatura správních soudů ve vztahu k aplikaci § 66 odst. 2 s. ř. s., a jaké konkrétní problémy, zejména ve vztahu k posuzování otázky právní jistoty a dobré víry, z této judikatury vyplývají? Dále se zaměřuji na možnosti, jak by bylo možné dosáhnout větší jednotnosti a konzistentnosti, ať už prostřednictvím rozhodnutí rozšířeného senátu NSS, či případnou novelizací soudního řádu správního

Struktura textu je koncipována tak, aby poskytla ucelený pohled na danou problematiku. Úvodní část se věnuje historickému kontextu institutu žaloby ve veřejném zájmu. Následující kapitola detailně popisuje současný právní stav a postavení žalobní legitimace NSZ v systému správního soudnictví. Jádro článku tvoří podrobná judikaturní analýza, která se zaměřuje na klíčové aspekty aplikace § 66 odst. 2 s. ř. s., včetně otázek aktivní legitimace, předmětu žaloby, posuzování veřejného zájmu a ochrany dobré víry. V závěrečné části jsou shrnuty hlavní závěry a předložena doporučení pro další rozvoj právní úpravy a sjednocení judikatury v této problematice.

### 1 K historickým souvislostem

Po zrušení Nejvyššího správního soudu v roce 1953 přešla určitá forma kontroly správních rozhodnutí na prokuraturu, která disponovala tzv. všeobecným dozorem. Prokurátor (původně generální prokurátor, od roku 1956 i další prokurátoři) mohl proti správnímu rozhodnutí podat protest, o kterém rozhodoval nejprve orgán, jenž napadené rozhodnutí vydal,

<sup>1</sup> Odkázat lze jak na zásadu *vigilantibus iura scripta sunt* (práva náleží bdělým) – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2013, č. j. 5 As 139/2012-36 – tak na i § 65 soudního řádu správního, přiznávající žalobní legitimaci tomu, „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závažně určují jeho práva nebo povinnosti“.

a posléze jeho nadřízený orgán, či vláda. Tento model se však soustředil spíše na ochranu „obecné zákonnosti“ činnosti správních orgánů než na ochranu veřejných subjektivních práv jednotlivců a byl výrazně ovlivněn politickým režimem své doby.

Po roce 1989 se spolu s obnovením demokratického právního státu začalo diskutovat o znovuzavedení soudního přezkumu správních rozhodnutí v plném rozsahu a také o možnosti, aby vedle fyzických a právnických osob mohl ve veřejném zájmu podávat žaloby proti nezákonným správním aktům i zvláštní subjekt. Nejprve se uvažovalo o udělení této pravomoci různým státním institucím, profesním komorám či veřejnému ochránci práv; nakonec ji však zákonodárce světil nejprve nejvyššímu státnímu zástupci, a později též veřejnému ochránci práv.<sup>2</sup> Rozhodujícím impulzem bylo zejména zrušení části páte občanského soudního řádu Ústavním soudem a následně přijetí nového soudního řádu správního.

Mazanec k tomu kupříkladu uvádí, že „*institut žalob na ochranu veřejného zájmu (actio popularis) není organickou součástí myšlenky správního soudnictví (aspoň jeho německé větve, která vznikla a kultivovala se v různých variantách od druhé poloviny 19. století v Německu a Předlitavsku. Tlak nových politických idejí na začátku 21. století však přispěl k zapracování prvků veřejné ingerence do jinak ideově čisté liberální myšlenky ochrany po výjete individuálních práv. To se projevilo v institutu žalob na ochranu veřejného zájmu (§ 66 a související soudního řádu správního)*“ a následně dodává, že „*se zrušením zákona o prokuratuře k 1. lednu 1994 (a některých dalších nástrojů všeobecného dozoru, které sloužily k nápravě nezákonnosti ve veřejné správě – některé byly vcelku efektivní a jiné zcela neúčinné) bylo třeba zavést i do soudního řádu správního institut, který by umožnil veřejné moci napadnout rozhodnutí správních orgánů, které bylo vydáno v rozporu se zákonem, a zajistit tak jeho odstranění, protože tu nebyl jiný orgán, který by takovouto kompetenci ve své „výbavě“ měl.*“<sup>3</sup> Vopálka k tomu v komentáři k soudnímu řádu správnímu obdobně uvádí, že touto úpravou bylo do jisté míry vyhověno společenské potřebě, pociťované po zrušení prokuratury s jejím tzv. všeobecným dozorem, protože od roku 1994 byla ochrana právního řádu před jeho porušováním v něčí prospěch v rukou pouze správních orgánů, jejichž dohled nad rozhodováním nižších správních orgánů leckdy není systematický a důsledný, takže ochrana právního řádu v tomto směru není dostatečná.<sup>4</sup> Proti tomu se však později vymezila Vesecká<sup>5</sup>, která uvedla, že „*není přilehlé hovořit o „návratu“ k oprávnění státního zástupčství, resp. prokuratury před rokem 1993. V současnosti je státní zástupčství postaveno na zcela odlišných principech a je mu svěřen jiný záběr působnosti. Pokud se vrátíme k důvodům přijetí zvláštní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu, z důvodové zprávy k vládnímu návrhu soudního řádu správního zjistíme, že legitimace nejvyššího státního zástupce*

<sup>2</sup> Viz MARTÍNEK, B. Správní žaloby nejvyššího státního zástupce – ohlédnutí po více než dvaceti letech. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2024, roč. 32, č. 3, s. 419–452. ISSN 1210-9126. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2024-3-3>

<sup>3</sup> Viz MAZANEC, M. in Postup nejvyššího státního zástupce v kauze Babiše: Jak soudci hodnotí institut žaloby ve veřejném zájmu? *Česká justice* [online]. 13. 8. 2020 [cit. 10. ledna 2025]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2020/08/postup-nejvyssiho-statniho-zastupce-kauze-babise-soudci-hodnoti-institut-zaloby-ve-verejnem-zajmu/>

<sup>4</sup> VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 158. ISBN 8071798649.

<sup>5</sup> VESECKÁ, R. Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle SŘS. In: NECKÁŘ, J. a kol. (eds.). *Dny práva – 2008: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1668–1677.

*má být uplatňována v případech nepřítisť častých, ale veřejností citlivě vnímaných. Za oblast, v níž je zmíněné oprávnění nejvyššího státního zástupce využitelné, se považuje korupce ve veřejné správě“.*

Vývoj institutu žalob ve veřejném zájmu ukazuje proměnu přístupu státu k ochraně legality ve veřejné správě – od silně centralizovaného a politicky ovlivněného modelu prokuratury až po současné, pluralitnější a vícevrstvé pojetí právní ochrany. Z právně-teoretického hlediska je zřejmé, že zavedení žalob ve veřejném zájmu nepředstavuje návrat ke starému modelu prokurátorského dohledu, nýbrž spíše reakci na systémovou mezeru, která vznikla po jeho zrušení. Tento nový institut v rámci soudního řádu správního je dle mého názoru důležitým korektivem zejména v případech, kdy jednotlivci z různých důvodů nejsou schopni nebo ochotni domáhat se svých práv. Zároveň však musí být jeho aplikace přísně vymezena, aby nedošlo k jeho zneužití pro mocenské či politické cíle.

Jak upozorňuje Mazanec, začlenění žalob na ochranu veřejného zájmu do systému správního soudnictví je částečným odklonem od čistě individualistického pojetí ochrany práv – a v tom tkví i jeho největší hodnota, ale zároveň riziko. Tento nástroj je funkční tehdy, pokud zůstane výjimečný a nezneužitelný, nikoli běžně používaný. To ostatně potvrzuje i důvodová zpráva, která zdůrazňuje jeho využití v případech „veřejností citlivě vnímaných“. Dle mého názoru tak jde o institut, který má své pevné místo v moderním správním soudnictví, ale jeho síla spočívá právě ve výjimečnosti a obezřetném užívání.

V nedávné době se mimo jiné historickým souvislostem tohoto tématu věnoval Božík<sup>6</sup>. Ten vhodně uvádí, že institut všeobecného dozoru prokuratury nad zákonností veřejné správy nelze vnímat pouze jako historický relikv minulého režimu, ale i jako určitý zdroj poučení pro dnešní právní úpravu. Božík upozorňuje, že přestože se jednalo o nástroj nedemokratického režimu, který nebyl nezávislý a byl hluboce provázán s politickými strukturami moci, některé jeho dílčí prvky – především důraz na preventivní kontrolu a možnost iniciativního dohledu nad správními rozhodnutími – mohou být i dnes relevantní při debatách o posílení netrestní působnosti státního zastupitelství či reformě institutu správní žaloby nejvyššího státního zástupce. Zároveň autor kriticky reflektuje ideologické zakotvení institutu všeobecného dozoru, který byl v době socialismu konstruován tak, aby chránil primárně tzv. socialistickou zákonnost. Ta v sobě sice formálně zahrnovala i ochranu veřejných subjektivních práv a veřejného zájmu, ve skutečnosti však podřizovala vše tomuto ideologickému rámci. Za zvlášť podnětný lze považovat Božíkův závěr, že současné legislativní změny, které se dotýkají institutu správní žaloby nejvyššího státního zástupce, by neměly ignorovat historické zkušenosti s kontrolní funkcí prokuratury. Autor nevyzývá k návratu minulého systému, ale k opatrné inspiraci, například v podobě cíleného a výjimečného dohledu nad vybranými oblastmi veřejné správy, kde ochrana veřejného zájmu a práv jednotlivců jinak selhává. V tomto smyslu může historická reflexe napomoci k vyváženějšímu pojetí současného správního soudnictví a role státního zastupitelství v něm.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Viz BOŽÍK, O. Všeobecný dozor prokuratury nad zákonností veřejné správy – pohled retrospektivní a prospektivní. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Masaryk University Press, 2025, roč. 33, č. 1, s. 139–172. ISSN 1210-9126. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2025-1-6>

<sup>7</sup> Ibid.

## 2 Současný právní stav

Soudní řád správní v § 65 odst. 1 tohoto zákona přiznává (primárně) aktivní legitimaci k podání žaloby tomu: „*kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závažně určují jeho práva nebo povinnosti*“. Z tohoto ustanovení vyplývá, že aktivně legitimovaným subjektem je za splnění ostatních zákonem daných podmínek každý, kdo tvrdí zkrácení na svých právech, přitom, jak vyplývá ze shora uvedeného, se musí jednat o zkrácení na veřejných subjektivních právech. To plně odpovídá vymezení správního soudnictví, jak jej nalezneme v § 2 soudního řádu správního, dle kterého „*ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon*.“ Nejvyšší správní soud (dále „NSS“) v této souvislosti setrval a konstantně judikuje<sup>8</sup>, že zásah do veřejných subjektivních práv je nutnou podmínkou pro úspěšnost podané žaloby. Jak vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS: „*soudní řád správní je svojí povahou ‚obrannou‘ normou. Není normou ‚kontrolní‘, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoli úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv*.“<sup>9</sup>

Ustanovení § 66 s.ř.s. – tj. zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejnému zájmu – kam spadá též žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce (viz shora citovaný § 66 odst. 2 s.ř.s.), představuje v tomto ohledu výjimku. Podmínkou úspěšnosti podané žaloby zde není dotčení na veřejných subjektivních právech žalobce – zde nejvyššího státního zástupce; naopak jejím cílem je ochrana „*objektivního práva*“, tedy svým způsobem se jedná o kontrolní ustanovení sloužící ke kontrole veřejné správy, což je v tomto případě podmíněno existencí závažného veřejného zájmu. Naopak s veřejnými subjektivními právy (resp. jejich zájmy) adresátů rozhodnutí správních orgánů je cíl těchto žalob mnohdy protichůdný a v přímém rozporu, jak bude podrobněji popsáno později. Ostatně jednou z typových situací, ve které došlo k podání této žaloby, jsou případy, ve kterých došlo k vydání nezákonného rozhodnutí, které bylo nějakým způsobem pro své adresáty výhodné, a proto se proti

<sup>8</sup> Z nedávné doby kupříkladu rozsudek ze dne 24. 10. 2024, č. j. 7 As 60/2024-48.

<sup>9</sup> Rozšířený senát rovněž připomněl, že kupříkladu za účinnosti zákona č. 36/1876 ř. z., o nejvyšším správním soudě, nebylo porušení veřejného subjektivního práva zákonným požadavkem pro aktivní žalobní legitimaci. Klíčové ustanovení § 2 odst. 1 zákona znělo: „*Nejvyšší správní soud rozhoduje ve všech případech, ve kterých někdo tvrdí, že nezákonným rozhodnutím neb opatřením správního úřadu byl poškozen ve svých právech*.“ S kategorií „*subjektivních práv veřejných*“ však pracovala odborná literatura a judikatura Nejvyššího správního soudu. Aktivní žalobní legitimace se odvíjela od tvrzeného zásahu do práv; jak shodně uváděla tehdejší judikatura i doktrína, do právní sféry občanovy. Důraz byl kladen na to, aby byl správní akt zásadně schopen právní moci, respektive aby byl vykonatelným, nikoliv na dokázání narušení veřejných subjektivních práv ve stádiu přezkumu žalobní legitimace.

němu v rámci správního řízení a posléze v rámci správního soudnictví nijak nebránili, resp. jeho správnost a zákonnost nezpochybňovali.

Jak uvádí komentářová literatura, zákonodárce přiznáním žalobní legitimace NSZ vyhověl společenské potřebě po regulaci situace, kdy dochází k porušování právního řádu v něčí prospěch.<sup>10</sup> Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu v této souvislosti shodně výslovně uvádí, že „zvláštní žalobní legitimaci zákon svěřuje nejvyššímu státnímu zástupci k tomu, 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 nepřilíš časté, ale veřejnosti citlivě vnímané, například tam, kde nezákonné rozhodnutí bylo dosaženo úplatkem a není tu již jiná právní cesta, kterou by bylo možno takové rozhodnutí odstranit. Osnova počítá s tím, že toto oprávnění může jiný zákon svěřit také dalším osobám.“<sup>11</sup> Obdobně se vyjadřují i mnozí představitelé Nejvyššího státního zastupitelství; kupříkladu Záruba<sup>12</sup> uvádí, že „v praxi se stává, že správní orgán vydá ve prospěch účastníka správního řízení povolovací správní akt, nebo mu příznivá nárok na plnění vůči státu, anebo neshledá odpovědnost účastníka za správní delikt. Účastník, v jehož prospěch vyznělo takové rozhodnutí, které není v souladu se zákonem, nebude proti němu brojit opravným prostředkem. Pak ale musí být nástroj například v podobě žaloby podávané ve veřejném zájmu, jíž se dosáhne soudního přezkoumání takového rozhodnutí, není-li jiný prostředek, který by vedl k odstranění nezákonnosti. Do účinnosti zákona č. 150/2002 Sb. nebyl nikdo, kdo by takové rozhodnutí mohl napadnout správní žalobou, i kdyby důvodem takového rozhodnutí byla korupce, neboť nebylo možno vážně očekávat, že by takovou žalobu podal sám zpychodněný účastník.“<sup>13</sup> Obdobně i Mazanec uvádí, že „správní soud může jednat jen na návrh a nelze očekávat, že bude vždy v zájmu účastníků veřejnoprávního vztahu, aby nezákonný akt byl u soudu napaden (typicky různá úřední dovolení získaná korupcí). Proto je takový institut potřebný a má místo i v moderních právních řádech.“<sup>14</sup>

Ačkoliv zákonodárce dle důvodové zprávy i odborné literatury zřejmě zamýšlel podání žaloby NSZ dle § 66 odst. 2 s. ř. s. jako krajní prostředek (viz „jiný způsob nápravy není možný“), rozsahem omezený na případy, ve kterých správní rozhodnutí bude vydáno nezákonně ve prospěch jeho adresáta<sup>15</sup>, tuto svou představu v právní normě nezhmotnil.<sup>16</sup> V rámci praxe NSZ existuje celá řada případů, které tomuto výkladovému vodítku pro jeho aplikaci

<sup>10</sup> VOPÁLKA, V. a kol. § 66 [Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu]. In: VOPÁLKA V. a kol. *Soudní řád správní*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 158.

<sup>11</sup> Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu soudního řádu správního (tisk PSP ČR č. 1080/0, III. volební období. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=29058>).

<sup>12</sup> Toho času analytik na Nejvyšším státním zastupitelství a dříve ředitel odboru veřejné žaloby v netrestních věcech (viz <https://verejnazaloba.cz/nsz/jan-zaruba-pravnikem-roku/>).

<sup>13</sup> ZÁRUBA, J. Vývoj žalobního oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního k ochraně veřejného zájmu pod fenoménem dobré víry dotčeného účastníka správního řízení. *Státní zastupitelství*. 2022, č. 2, s. 21.

<sup>14</sup> MAZANEC, op. cit.

<sup>15</sup> Ten se tedy logicky nebude tomuto dále nijak bránit.

<sup>16</sup> To dovodila též již ranná judikatura vztahující se k žalobám NSZ. Konkrétně v rozsudku ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006-69 kasační soud konstatoval, že „závažné obrožení 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“.

příliš neodpovídají (žaloby byly podány i v případech, kdy nezákonné rozhodnutí dopadlo do právní sféry adresáta negativně a tomu tak nic nebránilo dané správní rozhodnutí podrobit soudnímu přezkumu).<sup>17</sup> Na druhou stranu nic nebránilo zákonodárci vymezit toto zákonné ustanovení přesněji, aby lépe odpovídalo důvodové zprávě, text zákona je proto třeba respektovat v jeho účinné a platné podobě.

Na základě výše uvedeného lze shrnout, že institut žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 s. ř. s. představuje v systému správního soudnictví významný a potřebný korektivní prvek, který umožňuje reagovat na případy zjevné nezákonnosti rozhodnutí veřejné správy, jež by jinak zůstaly bez soudního přezkumu. Ačkoliv zákonodárce deklaroval úmysl pojímat tuto legitimaci jako výjimečný nástroj, v praxi se ukazuje, že absence jasného zákonného vymezení prostor pro výklad a aplikaci tohoto institutu značně rozšiřuje. To s sebou přináší riziko, že se postupně může vytrácet původní smysl této výjimky, tedy ochrana veřejného zájmu tam, kde jiné prostředky selhaly

S aplikací tohoto ustanovení se pojí (ať už přímo ve vztahu k NSZ, nebo obecněji) široká škála správně- právní judikatury nejenom Nejvyššího správního soudu, kterou si dovolím nyní níže analyzovat a přiblížit.

## 2.1 Kdo?

Jakkoli by se mohlo zdát, že otázka „*kdo*“ zde není na místě, neboť nemůže vzbuzovat pochyb, opak je pravdou. V roce 2011 rozvířilo poklidné vody usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2014, č. j. 7A 274/2011-73, které posuzovalo žalobu podepsanou v zastoupení nejvyššího státního zástupce podle § 8 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, náměstkem nejvyššího státního zástupce. Městský soud však tuto žalobu odmítl jako podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Vyšel z toho, že podle § 66 odst. 2 s. ř. s. je k podání žaloby ve veřejném zájmu oprávněn nejvyšší státní zástupce, přičemž jde o osobu, která je tímto oprávněním pověřena výlučně ze zákona. Odkázal na usnesení velkého senátu trestního kolegia Nejvyššího soudu (sp. zn. 15 Tdo 354/2011), podle něhož zástupčí postavení náměstků nejvyššího státního zástupce přichází v úvahu pouze tehdy, pokud nejvyššímu státnímu zástupci ve výkonu jeho výlučné pravomoci brání závažná překážka (např. nemoc, úmrtí či dlouhodobá zahraniční cesta).

V posuzovaném případě byla žaloba podepsána náměstkem nejvyššího státního zástupce v době, kdy byl nejvyšší státní zástupce dva dny na služební cestě. Městský soud to nepovažoval za dostatečný důvod pro zastoupení; konstatoval, že takto krátkodobá služební nepřítomnost nezakládá závažnou překážku předpokládanou zákonem ani judikaturou. Nadto podle městského soudu nešlo o situaci, kdy by hrozilo nebezpečí z prodlení – tříletá žalobní lhůta ve smyslu § 72 odst. 2 s. ř. s. byla ještě dostatečně dlouhá. Soud upozornil i na to, že mezi podepsáním žaloby (17. 8.) a jejím odesláním (22. 8.) uběhlo několik dní, což podle něj dokládalo, že nejvyšší státní zástupce mohl žalobu podat osobně. Proto žalobu odmítl.

<sup>17</sup> MARTÍNEK, op. cit.

Nejvyšší správní soud však následně k podané kasační stížnosti dospěl v rozsudku ze dne 28. 5. 2015, č. j. 10 As 3/2015-63, k opačnému závěru. S odkazem na judikaturu Nejvyššího soudu a Ústavního soudu (která zejména brání tomu, aby byla veškerá agenda výlučných oprávnění systematicky delegována na náměstky) dovodil, že není vyloučeno, aby náměstek výjimečně – v jednotlivém případě – v zastoupení nejvyššího státního zástupce takový úkon provedl. Rozhodující dle kasačního soudu je, že: I) nedochází k trvalému či pravidelnému přenesení celé agendy na náměstka a II) nejvyšší státní zástupce zůstává za úkon i nadále funkčně odpovědný a je zřejmé, že jde o projev jeho vůle podaný v zastoupení.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že v projednávané věci šlo zjevně o ojedinělou situaci dvoudenní služební nepřítomnosti. Neshledal tak žádný doklad, že by náměstek v zastoupení podával žaloby ve veřejném zájmu pravidelně či extenzivně. Proto soud uzavřel, že městský soud pochybil, jestliže podanou žalobu odmítl pro údajný nedostatek aktivní legitimace.

Výše popsáný případ ukazuje, jak tenká může být hranice mezi formalistickým přístupem k právnímu jednání a jeho výkladem, který lépe odpovídá reálným potřebám fungování veřejné správy. Městský soud zvolil striktní výklad zákonného zmocnění, čímž sice podtrhl důležitost výlučných pravomocí nejvyššího státního zástupce, avšak za cenu popření reálného fungování tohoto oprávnění v praxi. Naproti tomu Nejvyšší správní soud dle mého názoru zaujal pragmatictější a správnější postoj, když zdůraznil nutnost přihlížet ke konkrétním okolnostem případu a tomu, zda skutečně dochází ke zneužívání oprávnění, nebo jde o výjimečné a zcela racionální zastoupení.

## 2.2 Proti čemu?

Jednou ze zásadních otázek, kterou je třeba si položit a zodpovědět, je, proti čemu může žaloba NSZ směřovat. Odpověď se podává ze systematického zařazení § 66 s. ř. s. To je součástí hlavy II (zvláštní ustanovení o řízení), dílu 1 – řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Již z toho je zřejmé, že NSZ může žalobou napadnout pouze rozhodnutí správního orgánu, nikoli jinou formu jeho činnosti či nečinnosti, která by potenciálně rovněž mohla narušovat závažný veřejný zájem.<sup>18</sup> Ostatně ochrana proti nečinnosti správního orgánu a řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu jsou upraveny až následně (díly 2 a 3), a oprávnění NSZ uvedené v § 66 s. ř. s. se na ně proto neuplatní. Definiční rozhodnutí pro účely soudního řádu správního nalezneme v § 65 s. ř. s.,

<sup>18</sup> De lege ferenda lze upozornit, že v srpnu 2024 předložila vláda Poslanecké sněmovně návrh novely soudního řádu správního (Sněmovní tisk 777. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=77>), který přináší významné změny v oblasti zvláštní žalobní legitimace ve veřejném zájmu. Klíčovou změnou je přesun a rozšíření dosavadních kompetencí nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv z § 66 s. ř. s. do nově vytvořeného § 37a s názvem „Zvláštní legitimace ke podání návrhu na ochranu veřejného zájmu“. Toto ustanovení, nově umístěné v obecné části zákona, rozšiřuje pravidla zvláštní žalobní legitimace na širší spektrum žalob a návrhů podle soudního řádu správního. K tomu viz HEJČ, D. Budoucnost správních žalob určených k ochraně veřejného zájmu ve světle připravovaných novel soudního řádu správního. In: Prof. JUDr. Jiří Hoetzel – 150 let od narození (význam jeho díla pro správní právo v retrospektivním a perspektivním pohledu). Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická, 2024. Nebo shodně MARTÍNEK, B., DRAŽANOVÁ, B. Žaloby ve veřejném zájmu: Aplikací praxe a legislativní vývoj. In: *Konference Naděje právní vědy, Právní věda v praxi*. Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická, 2024.

dle kterého se jedná o úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti.<sup>19</sup>

Pojem „rozhodnutí“ zahrnuje formální i materiální stránku. Formálně jde o formalizovaný projev vůle správního orgánu, obsahující zákonem stanovené náležitosti (§ 68 správního řádu), obvykle vydávaný v písemné podobě. Materiálně je však rozhodnutí chápáno jako individuální právní akt, jímž orgán veřejné moci z pozice vrchnostenského postavení zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva či povinnosti adresáta. Judikatura opakovaně dovodila, že obsahová stránka aktu má přednost před jeho stránkou formální. Například Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. 1 Afs 147/2005 (Sb. NSS 923/2006) zdůraznil, že i běžný dopis správního orgánu může být rozhodnutím, pokud má materiální znaky rozhodnutí, bez ohledu na jeho formální označení. Podobně Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/95 (č. 271/1995 Sb.) konstatoval, že v zájmu účinné ochrany práv je třeba upřednostnit obsah před formou aktu.

Rozhodnutí ve smyslu správního práva musí být vždy posuzováno z hlediska právní normy, na jejímž základě bylo vydáno. Jak uvedl NSS v rozhodnutí sp. zn. 5 As 47/2003 (rozsudek ze dne 8. 10. 2004), správní rozhodnutí existuje pouze tehdy, pokud právní norma vyžaduje, aby konkrétní úkon správního orgánu byl proveden ve formě rozhodnutí. Interpretace právní normy je tedy klíčová pro určení charakteru aktu.

Pokud správní akt splňuje formální znaky rozhodnutí (např. formalizovaná podoba, vedení správního spisu, oznámení účastníkům řízení), ale postrádá materiální znaky (tj. nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti adresáta), není považován za rozhodnutí v materiálním smyslu a je vyloučen ze soudního přezkumu dle § 70 písm. a) soudního řádu správního (s. ř. s.). Tento přístup však byl rozšířeným senátem NSS v rozhodnutí sp. zn. 8 As 47/2005 označen za „*ústavně pochybný*“, neboť od adresáta právní regulace nelze vždy spravedlivě požadovat, aby sám posoudil materiální stránku správního aktu. Formální znaky rozhodnutí zahrnují zejména jeho vydání v rámci formálního řízení, vedení spisu a oznámení výsledného aktu účastníkům řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 7 Aps 3/2008, Sb. NSS 2206/2011). Materiální definice pak zahrnuje akty, které zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva či povinnosti adresáta, jak vyplývá z § 65 odst. 1 s. ř. s.

Judikatura rovněž rozlišuje mezi „*konstitutivními*“ a „*deklaratorními*“ rozhodnutími. Konstitutivní rozhodnutí přímo mění právní situaci adresáta, zatímco deklaratorní pouze potvrzují již existující právní vztahy. Rozhodnutí nemusí být formálně označeno jako „rozhodnutí“ – tento pojem je v § 65 odst. 1 autonomní. NSS například považoval za rozhodnutí osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání podle § 89 a § 90 zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)<sup>20</sup>.

Závěrem lze tedy shrnout, že pojem rozhodnutí v právním smyslu je definován nejen formálními náležitostmi aktu, ale především jeho schopností zasáhnout do právní sféry

<sup>19</sup> Co je a není rozhodnutím je mnohdy sporné – judikatura kupříkladu dovodila, že rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. je kupříkladu též dopis prezidenta, kterým „rozhodl“ nejmenovat konkrétní profesory – viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2018, č. j. 10A 174/2016-143.

<sup>20</sup> Viz věci řešené v rozsudcích sp. zn. 9 As 77 až 83/2010.

adresáta. Judikatura NSS a ÚS proto klade důraz na obsahovou stránku aktu a možnost soudní ochrany práv v případě, že je rozhodnutí způsobilé zasáhnout do právní sféry žalobce – adresáta správního rozhodnutí.

Výše naznačená teoretická východiska však v praxi vytvářejí řadu problémů a nejasných situací, na které dlouhodobě poukazuje kupříkladu Svoboda, ale též celá řada dalších autorů.<sup>21</sup> Ti za možná nejproblematictější považují rozhranění mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou. Autoři uvádějí, že judikatura v této souvislosti uplatňuje „korekci“ materiálního pojetí rozhodnutí, jejímž cílem je jasněji kategorizovat úkony a zefektivnit ochranu práv žalobce. Avšak praktická aplikace této korekce může vést k nejednoznačným rozhodnutím, protože soudy v závislosti na konkrétním případě hodnotí přítomnost formálních znaků rozhodnutí, což může mít za následek různé výklady a nejednotný přístup. Tento přístup, který má vést k efektivnějšímu poskytování ochrany práv, v některých případech místo jasného vymezení kategorií spíše komplikuje situaci, neboť požadavky na formální znaky nejsou konzistentní a aplikovatelné ve všech případech.<sup>22</sup> Určení, zda se jedná o správní rozhodnutí nebo naopak zásah je z pohledu žalob k ochraně veřejného zájmu zcela zásadní. Jak bylo uvedeno výše, současná právní úprava umožňuje podání žaloby pouze proti správnímu rozhodnutí, neumožňuje podání zásahové žaloby. Pokud tedy určitý úkon bude kvalifikován jako rozhodnutí, lze proti němu podat žalobu dle § 66 s. ř. s. a vice versa. Nastalou situaci vhodně glosuje Langášek, který uvádí, že má „*dlouhodobou potíž s tím, jak se nám řízení rozpadá na jednotlivé žalobní typy. Na můj vkus až příliš času a energie ztrácíme odůvodňováním, proč měla být věc žalována v řízení určitého typu a ne v jiném. Rigidní neprostupnost mezi žalobními typy jsme už naštěstí začali překonávat, stále to ale přináší problémy*“.<sup>23</sup> Tím potvrzuje tu skutečnost, že vyhodnocení daného úkonu jako zásahu nebo naopak jako správního rozhodnutí je v konečném důsledku dílem proměnlivé a neustále se vyvíjející judikatury správních soudů, což samozřejmě z pohledu předvídatelnosti uplatnění žalobní legitimace striktně navázané a omezené na správní rozhodnutí není ideální a žádoucí. Z tohoto pohledu by situaci mohla vyřešit změna zákona, která by rozšířila žalobní legitimaci dle § 66 s. ř. s. též i na další formy činnosti veřejné správy, či alespoň o problematickou kategorii zásahových žalob. Ostatně k postupnému rozšiřování tohoto žalobního oprávnění (byť velice opatrně) současný vývoj směřuje (viz dále).

Správní soudy se v této souvislosti v minulosti musely již konkrétně zabývat otázkou, jak tato pravidla a obecná východiska interpretovat v případě žalob NSZ dle § 66

<sup>21</sup> V podrobnostech kupříkladu viz SVOBODA, T., HALML, F., HEJČ, D., HRUBEŠOVÁ, S., SKLÁDALOVÁ, D. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2022, 271 s., Edice Scientia, sv. č. 739. ISBN 978-80-280-0248-0 (print), 978-80-280-0249-7 (online, pdf). DOI: <https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M280-0249-2022>, nebo též SVOBODA, T. Několik poznámek k pojetí rozhodnutí podle soudního řádu správního. In: SVOBODA, T., HEJČ, D. *COFOLA 2023 Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů a právních vědců Část 5 – Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu* [online]. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2023, s. 10–30. ISBN 978-80-280-0486-6.

<sup>22</sup> Viz SVOBODA, HALML, HEJČ, HRUBEŠOVÁ, SKLÁDALOVÁ, 2022, op. cit., s. 96 a násl. a tam odkazovaná odborná literatura.

<sup>23</sup> LANGÁŠEK, T. Možná nazrál čas zavést jednu univerzální správní žalobu. *Česká justice* [online]. 13. 2. 2021 [cit. 24. 4. 2025]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2021/02/langasek-mozna-nazral-cas-zavest-jednu-univerzalni-spravni-zalobu/>

odst. 2 s. ř. s. Z povahy věci totiž žalobce nebude bránit žádná svá veřejná subjektivní práva, ale naopak ve veřejném zájmu objektivní právo. Nabízí se proto úvaha, zda i v tomto případě je úlohou správních soudů přezkum všech rozhodnutí, která naplňují výše uvedená kritéria – jinak řečeno, zda pojem „rozhodnutí“ i v těchto případech vykládat podobně „široce“.

Z praxe NSZ lze odkázat na věc řešenou v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2008, č. j. 10 Ca 346/2006-47, a v návaznosti na něj v rozsudku NSS ze dne 9. 4. 2009, č. j. 9 As 8/2009-75. Soudy projednávaly žalobu NSZ proti rozhodnutí Ministerstva obrany ČR, jímž byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí Ministerstva obrany o nevydání osvědčení o účasti žadatele na národním boji za osvobození podle § 8 odst. 2 zákona č. 255/1946 Sb., o příslušnících československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního boje za osvobození. Správní orgány zde argumentovaly tím, že nevydání osvědčení o účasti na národním odboji není rozhodnutím v materiálním slova smyslu, jak bylo uvedeno výše. NSS ve svém rozsudku nejprve poměrně šablonovitě (a dle mého názoru ne zcela přílehavě) odkázal na obecná ústavněprávní východiska a uvedl, že „v právním státě je přístup k soudu pravidlem a jeho odeprání výjimkou (čl. 36 odst. 2 Listiny). Právo na přístup k soudu je jednou ze základních součástí práva na spravedlivý proces a soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno) je jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou základních práv a svobod.“<sup>24</sup> Následně odkázal na judikaturou definovaná materiální kritéria posuzování pojmu „rozhodnutí“ a uzavřel<sup>25</sup>, že nevydání osvědčení o účasti na národním boji podle uvedeného zákona podléhá soudnímu přezkumu.<sup>26</sup> Kasační soud rovněž zdůraznil, že „z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoli, je nezbytné přiklonit se ke výkladu svědčivému ve prospěch výkonu tohoto práva.“

Z výše uvedeného je zřejmé, že judikatura správních soudů přistupuje k vymezení širě soudně přezkoumatelných rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. obdobně, ať už správní žalobu podává adresát rozhodnutí (kterému svědčí ústavně zaručené právo na přístup k soudu a soudní ochraně), nebo NSZ, jemuž toto právo z povahy věci nesvědčí a z ústavněprávních východisek jej dovodit nelze (byť NSS v citovaném rozsudku uvedl opak, aniž by však v odůvodnění reflektoval, že jím odkazovaná judikatura se netýká žalob NSZ). Jakkoli je tento přístup

<sup>24</sup> NSS zde však dle mého názoru opomněl, že v této věci byl žalobcem NSZ, kterému logicky nesvědčí žádné subjektivní veřejné právo na přístup k soudní ochraně.

<sup>25</sup> Soud vyšel ze skutečnosti, že se jedná o rozhodnutí o nevydání osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb., kterým správní orgán k žádosti adresáta autoritativně stanoví, zda může uplatnit práva či nároky vázané na samotnou existenci daného osvědčení, jež prokazuje účast na národním boji za osvobození. Toto rozhodnutí je vydáváno v samostatném správním řízení, které má samostatný předmět řízení, jímž je primárně určení toho, koho lze považovat za účastníka národního boje za osvobození. Osvědčení vydané podle § 8 odst. 2 zákona č. 255/1946 Sb. tak svému adresátovi přiznává specifické právní postavení či status, který je rozhodný pro další uplatnění jeho zákonných práv v budoucnu.

<sup>26</sup> Pro úplnost a zajímavost lze uvést, že o několik dní později NSS vydal též rozsudek ze dne 16. 4. 2009, č. j. 4 Ads 71/2008-63, ve kterém obdobně jako v popisované věci (tentokrát ale ve vztahu k potvrzení o účasti na povstání v květnu 1945) uvedl, že „nevydání potvrzení podle § 7 zákona č. 357/2005 Sb. brání žalobci v úspěšném uplatnění jeho bmotněprávního nároku na zvláštní příspěvek k důchodu podle § 5 odst. 1 písm. b) téhož zákona; negativním rozhodnutím Ministerstva obrany o potvrzení účasti v povstání v květnu 1945 je tak přímo dotčena právní sféra žalobce“.

správních soudů pochopitelný – zdůrazňující ve svém důsledku jednotnost výkladu pojmu „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 s. ř. s. – opomíjí podle mého názoru skutečnost, že tato judikatura, postavená na ústavněprávních východiscích přístupu adresáta rozhodnutí k soudní ochraně, se v případě žalob NSZ uplatní pouze omezeně, a osobně ji proto nepovažují za příliš přiléhavou. Naopak restriktivnější pojetí rozsahu soudního přezkumu by dle mého názoru více<sup>27</sup> odpovídalo původnímu úmyslu zákonodárce, budeme-li jej dovozovat z výše citované důvodové zprávy. Žaloby NSZ představují výjimečný nástroj k ochraně objektivního práva, který se odlišuje od standardních žalob fyzických a právnických osob, a nelze jej bez dalšího podřizovat stejným ústavněprávním argumentům. Domnívám se proto, že právě v této oblasti by měl hrát aktivnější roli zákonodárce. Je poněkud paradoxní – a do určité míry i problematické – že klíčové otázky rozsahu žalobního oprávnění NSZ de facto určuje až judikatura, namísto jasného a předvídatelného legislativního vymezení. Zákonodárce tak nechává na soudech, aby vymezovaly, jak daleko sahá možnost státu domáhat se ve veřejném zájmu nápravy správních rozhodnutí, což může vést k právní nejistotě.

Ostatně jistou neobratnost výše popsané argumentace lze demonstrovat i na teoretické situaci, kdy by adresát rozhodnutí obdržel chybně (nezákonně) pozitivní osvědčení, které by napadl žalobou NSZ (shledal-li by k jejímu podání závažný veřejný zájem). Správní soudy by i v takovém případě dovodily (vedeny svou dřívější judikaturou), že takové rozhodnutí je k žalobě NSZ soudně přezkoumatelné, ačkoli by jen stěží bylo možné tvrdit, že tento závěr slouží ve prospěch adresáta správního rozhodnutí a vyplývá z jeho ústavně zaručeného práva na soudní ochranu.

### 2.3 Oprávnění nebo povinnost a případ Babiš

Zcela legitimní je otázka, jaký význam má v ustanovení § 66 odst. 2 s. ř. s. slovní spojení „je oprávněn“. V této souvislosti Mates upozorňuje<sup>28</sup>, že nejde o diskreci či správní uvážení, ale o kompetenční normu, z níž vyplývá povinnost nejvyššího státního zástupce žalobu podat, pokud dospěje k závěru, že je naplněna podmínka závažného veřejného zájmu. S tímto názorem se plně ztotožňuji. Nejvyšší státní zástupce zde totiž vykonává specifickou funkci ochrany objektivního práva, přičemž jeho uvážení se omezuje na otázku, zda je skutečně dán závažný veřejný zájem. Nebylo by přitom logické, pokud by dospěl k závěru o jeho existenci, avšak žalobu přesto nepodal.

Pro úplnost je vhodné zmínit, že slovní spojení „je oprávněn“ se objevuje i v dalších právních předpisech, například v zákoně č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, kde se vztahuje k řadě oprávnění policejního orgánu. Zde je však situace odlišná. Policejní orgán není povinen své oprávnění využít automaticky vždy, když jsou splněny zákonné podmínky (například pro použití zbraně, zajištění osob nebo odnětí věcí). Naopak musí posoudit, zda je konkrétní zásah vhodný, přiměřený a nezbytný v dané situaci. Tento rozdíl je zásadní.

<sup>27</sup> Nutno přiznat, pro který jsem však oporu v literatuře nebo judikatuře nenašel.

<sup>28</sup> MATES, P. Otazníky nad žalobním oprávněním nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora, 2023, roč. 2023, č. 1–2, s. 19–22. ISSN 1210-6348.

Zatímco u policejních orgánů jde o diskreční oprávnění, kdy se zvažuje účelnost postupu, u nejvyššího státního zástupce jde o výkon povinnosti vyplývající přímo z jeho zákonné role při ochraně veřejného zájmu. Pokud jsou tedy splněny podmínky uvedené v § 66 odst. 2 s. ř. s., nejvyšší státní zástupce nemá prostor pro uvážení, zda žalobu podat či nepodat, nýbrž je povinen tak učinit.

Mediální pozornost<sup>29</sup> vzbudil případ týkající se rozhodnutí NSZ Pavla Zemana, který odmítl podat správní žalobu proti rozhodnutí Středočeského krajského úřadu ve věci údajného střetu zájmů premiéra Andreje Babiše. Správní orgán posuzoval možný přestupek podle zákona o střetu zájmů, kdy premiér čelil podezření, že stále ovládá média spadající pod holding Agrofert. Krajský úřad však dospěl k závěru, že přestupek nebyl spáchán, a řízení zastavil. Nejvyšší státní zastupitelství poté konstatovalo, že rozhodnutí krajského úřadu je nesprávné, avšak správní žalobu nepodalo s odůvodněním, že neshledalo naplnění podmínky závažného veřejného zájmu.<sup>30</sup>

Tento přístup vyvolal kritiku některých odborníků, například Josefa Baxy<sup>31</sup>. Ten poukázal na rozpornost veřejného vyjádření Pavla Zemana, který na jedné straně zdůraznil nezákonnost přezkoumávaného rozhodnutí, ale zároveň postavil svou argumentaci proti podání žaloby na riziku narušení rovnosti všech osob před zákonem. Baxa upozornil, že zobecnění takového přístupu by mohlo vést k tomu, že žaloby ve veřejném zájmu by nebylo možné podávat téměř nikdy. Podle něj je právě klíčovým kritériem odlišení „běžné“ nezákonnosti od té, která významně ovlivňuje důvěru veřejnosti v právní stát, což je třeba brát v potaz zejména u osob ve vysokých politických funkcích.

Naopak plnou podporu nejvyššího státního zástupce vyjádřil soudce Karel Šimka<sup>32</sup>, který odmítl, že by šlo o případ naplňující podmínku závažného veřejného zájmu. Podle něj šlo právně o banální kauzu s minimálními systémovými dopady. I v případě nepříznivého rozhodnutí by Babiš čelil pouze pokutě ve výši 250 000 Kč, což nelze považovat za právně významný zásah do veřejného zájmu. Šimka zdůraznil, že závažný veřejný zájem musí být spojen s případy, které mají podstatný vliv na právní jistotu nebo právní systém jako celek. Za příklady závažných případů označil kauzy solárních podpor nebo udělování neoprávněných titulů, které mají dalekosáhlé dopady na fungování veřejné moci a důvěru v právní stát. Podle Šimky případ Babišova střetu zájmů do této kategorie nespadá.

Osobně se kloním spíše k prvnímu prezentovanému názorovému proudu. Přestože zákon používá jazyk „je oprávněn“, což by mohlo evokovat určitou volnost v rozhodování,

<sup>29</sup> Viz kupříkladu zde Postup nejvyššího státního zástupce v kauze Babiše: Jak soudci hodnotí institut žaloby ve veřejném zájmu? *Česká justice* [online]. 13. 8. 2020 [cit. 10. 1. 2025]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2020/08/postup-nejvyssiho-statniho-zastupce-kauze-babise-soudci-hodnoti-institut-zaloby-ve-verejnem-zajmu/> nebo Nejvyšší státní zástupce nepodá žalobu na rozhodnutí o Babišově střetu zájmů. *Irozhlas* [online]. 4. 8. 2020 [cit. 10. 1. 2025]. Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/andrej-babis-agrofert-nejvyssi-statni-zastupce\\_2008040953\\_ada](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/andrej-babis-agrofert-nejvyssi-statni-zastupce_2008040953_ada)

<sup>30</sup> Viz vyjádření Nejvyššího státního zastupitelství citované v článku Nejvyšší státní zástupce nepodá žalobu na rozhodnutí o Babišově střetu zájmů, op. cit.

<sup>31</sup> Viz jeho vyjádření v článku Postup nejvyššího státního zástupce v kauze Babiše: Jak soudci hodnotí institut žaloby ve veřejném zájmu?, op. cit.

<sup>32</sup> Ibid.

je zcela na místě chápat toto ustanovení jako normu kompetenční, z níž při naplnění zákonných podmínek vyplývá povinnost konat. Jestliže má nejvyšší státní zástupce jednat v zájmu ochrany objektivního práva, nemůže být jeho rozhodnutí o podání žaloby pouhou otázkou vnitřního přesvědčení, nýbrž výsledkem právního posouzení dané situace. Zejména v případech týkajících se vysokých veřejných činitelů je dle mého názoru důležité, aby byla zajištěna nezávislá, věcná a viditelná reakce.

I přes nepodání správní žaloby se tato kauza nakonec na půdu správního soudnictví přesto dostala. Ve věci řešené v rozsudku ze dne 8. 6. 2022, č. j. 6 As 65/2021-30, kasační soud posuzoval odeřpení nahlédnutí žalobci „Ing. A. B.“ do spisů vedených Nejvyšším státním zastupitelstvím ve vztahu k podnětům k podání žaloby proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje.

Nejvyšší správní soud zde dospěl k závěru, že činnost nejvyššího státního zástupce související s výkonem jeho procesního oprávnění podat žalobu podle § 66 odst. 2 s. ř. s. není výkonem veřejné správy a nepodléhá proto přezkumu soudů ve správním soudnictví. Soud zde zdůraznil, že žalobu lze ve správním soudnictví podat pouze proti aktům či nečinnosti, které představují výkon působnosti v oblasti veřejné správy a zasahují do veřejných subjektivních práv jednotlivce. Státní zastupitelství, byť spadá pod moc výkonnou, není správním orgánem v běžném smyslu, jelikož jeho hlavní funkcí je zastupování veřejné žaloby v trestním řízení a ochrana veřejného zájmu, nikoli výkon veřejné správy.

NSS rovněž uvedl, že shromažďování podkladů pro rozhodnutí o podání žaloby ve veřejném zájmu není výkonem veřejné správy. Z toho důvodu ani odmítnutí žádosti o nahlížení do těchto podkladů nelze považovat za nezákonný zásah přezkoumatelný správním soudem. Soudní přezkum takových úkonů není přípustný, protože nejde o zásah do práv jednotlivce. NSS považuje žalobu nejvyššího státního zástupce spíše za formu dohledu nad veřejnou správou, která má za cíl ochranu objektivního práva a veřejného zájmu, nikoli za rozhodování o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy.

## 2.4 Závažný veřejný zájem

Ustanovení § 66 odst. 2 s. ř. s. váže žalobní legitimace NSZ na shledání závažného veřejného zájmu. Judikatura kasačního soudu přitom jednoznačně dovodila, že posouzení naplnění závažného veřejného zájmu zůstává výlučně na uvážení nejvyššího státního zástupce, není podrobena soudnímu přezkumu a je na něm, aby toto oprávnění využíval jen ve skutečně relevantních případech (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006-70, č. 1455/2008 Sb. NSS). Rozšířený senát v usnesení ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128, č. 3254/2015 Sb. NSS, zdůraznil, že soud je povinen věcně projednat každou žalobu nejvyššího státního zástupce, která splňuje obecné procesní náležitosti a je podána v tříleté lhůtě. Nejvyšší správní soud rovněž opakovaně uvedl, že úvaha o existenci závažného veřejného zájmu nepodléhá přezkumu ani z hlediska přípustnosti, ani z hlediska důvodnosti žaloby, protože tato skutečnost záleží vždy výhradně na posouzení nejvyššího státního zástupce jako žalobce (srov. např. rozsudky ze dne 26. 11. 2015,

č. j. 9 As 173/2015-71, ze dne 18. 8. 2016, č. j. 9 As 74/2016-259, ze dne 14. 7. 2017, č. j. 5 As 202/2015-205, a ze dne 12. 4. 2018, č. j. 1 As 76/2018-60).

Samotný pojem „veřejný zájem“ přitom patří do kategorie neurčitých právních pojmů.<sup>33</sup> Konečná definice „veřejného zájmu“ tak v zásadě není možná, a de facto by šla i proti jeho samotné podstatě – tj. neurčitého právního pojmu, jehož obsah se může lišit v čase, ale i místě (resp. dle skutkových okolností). O nástin definice či přiblížení obsahu tohoto slovního spojení se však opakovaně pokouší jak mnozí odborní autoři, tak i aplikační praxe. Kupříkladu Gerloch popisuje „veřejný zájem“ jako „*druh zájmu, který je obecně prospěšný (zejména zájem státu či jiné veřejnoprávní korporace), opak čistě soukromého zájmu. Uplatňuje se v tvorbě, interpretaci a v aplikaci práva, zvláště jako jeden ze dvou důvodů zákonné limitace základních práv a svobod.*“<sup>34</sup> Obdobně Ústavní soud v nálezu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95, uvedl, že „*nelze totiž přehlédnout, že ne každý kolektivní zájem lze označit jako veřejný zájem společnosti na zachování neoprávněné stavby. V této souvislosti je možno dovodit, že pojem ‚veřejný zájem‘ je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem.*“

Vymezením tohoto pojmu se zabývala i judikatura kasačního soudu (zde však převážně ve vztahu k žalobní legitimaci Veřejného ochránce práv, který závažný veřejný zájem musí nikoli pouze tvrdit, ale též prokázat, a tuto úvahu již správní soudy podrobují přísnému přezkumu). Kupříkladu v rozsudku ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114, soud uvedl, že „*veřejný zájem je druh zájmu, který je obecně prospěšný, opak čistě soukromého zájmu.*“ A dále, že „*veřejný zájem je kategorie, která má u každého rozhodnutí svůj konkrétní obsah, jenž je spojen s okolnostmi konkrétního případu. Je třeba jej vyvodit z právní úpravy a jejích důlů, z právní politiky a posouzením různých hodnotových hledisek podle úkolů správy v příslušných oblastech (sociální, kulturní, ochrany životního prostředí apod.)*.“ Konkrétně pak v bodě 49 téhož rozsudku uvedl, že „*obrožení závažného veřejného zájmu bude naopak dáno, pokud ke dni podání žaloby trvá poškození či obrožení zvláště závažných právem chráněných zájmů a pokud toto poškození či obrožení je tak intenzivní a z hledisek celospolečenských 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. Bude trvat např. i tam, kde půjde o zákonem zakázanou činnost ve zvláště chráněném území, jinými slovy kdy ze zákazu činnosti (např. umístění stavby) nebyla udělena potřebná výjimka. V takovém případě půjde o přetrvávající činnost ex lege zakázanou a stále obrožující zvláště chráněné území.*“

Jak ve vztahu k žalobám NSZ, tak k žalobám Veřejného ochránce práv soud uzavřel,<sup>35</sup> že závažný veřejný zájem musí být dán ke dni podání žaloby a také při jejím samotném projednání; nestačí tedy, pokud závažný veřejný zájem existuje pouze ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí nebo dříve, a poté – před podáním žaloby – zanikne.

Na tomto místě je však třeba znovu připomenout, že otázka shledání závažného veřejného zájmu v případě žalob NSZ nepodléhá soudnímu přezkumu; ačkoli tedy kasační soud definoval „závažný veřejný zájem“ poměrně přísně a úzce, tyto závěry jsou de facto vynutitelné

<sup>33</sup> HENDRYCH, D. *Správní právo, obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 86.

<sup>34</sup> GERLOCH, A. Veřejný zájem. In: HENDRYCH, D. a kol. *Právnícký slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1236.

<sup>35</sup> Tuto úvahu vztáhl výslovně k oběma těmto subjektům.

pouze vůči Veřejnému ochránci práv. Naopak paleta případů, kdy NSZ shledal naplnění „závažného veřejného zájmu“, je značně širší.<sup>36</sup>

V minulosti se jednalo o různé typy nezákonných postupů zasahujících do práv a povinností jednotlivců i celých skupin. Typicky šlo o případy, kdy nebyly dodrženy zákonné požadavky v rámci územního či stavebního řízení, což mělo závažné dopady na kvalitu životního prostředí nebo na hygienické standardy. Mezi nejčastější pochybení patřilo vydávání kolaudačních rozhodnutí v rozporu s reálným stavem, nerespektování předpisů při dodatečném povolování staveb či využívání obecně závazných vyhlášek obcí, které se později ukázaly jako nezákonné. Přitěžujícím faktorem byla navíc motivace získat neoprávněnou výhodu (například při udělování licencí na fotovoltaické a solární elektrárny) nebo pochybnosti o nestrannosti rozhodujícího orgánu. Dále se jednalo o porušování zásad materiální pravdy a volného hodnocení důkazů, které se projevovalo nepřezkoumatelnými rozhodnutími nebo nezákonným omezováním vlastnických práv. Mezi důvody k soudnímu přezkumu patřila rovněž potřeba chránit daňové subjekty před nezákonnými zásahy, sjednotit metodické postupy správců daně či krajských soudů a posílit tak stabilitu právních vztahů. Některá rozhodnutí navíc přímo ekonomicky ohrožovala nezletilé děti, čímž vyvstávala nutnost ochránit jejich další vývoj a zajistit jednotné uplatňování správního práva. Značná pozornost se věnovala i oblasti vysokého školství, kde bylo nutné zachovat náležité standardy při vzdělávání budoucích právníků.<sup>37</sup>

Nejvyšší státní zástupce takto do roku 2024 podal celkem 174 žalob<sup>38</sup> ve veřejném zájmu. Mnozí autoři zde zastávají názor, že toto pojetí žalobní legitimace NSZ je značně extenzivní a žaloby byly podány i v případech, kde závažný veřejný zájem shledán být nemohl. Kašpárková uvádí, že „závažný veřejný zájem přitom nelze ztotožňovat se zájmem na zákonnosti rozhodnutí správních orgánů a obecném dodržování právních předpisů, neboť pak by žaloba nejvyššího státního zástupce sloužila k odklizení kteréhokoli nezákonného rozhodnutí, tedy i takového, jehož důsledky nijak neobrožují závažný veřejný zájem chráněný zvláštními právními předpisy.“ Obdobně kritizuje i případ podání žaloby týkající se nezletilých dětí, jimž byla uložena povinnost hradit příspěvek na péči v ústavech; zde poukazuje na skutečnost, že nejvyšší státní zástupce spatřoval závažný veřejný zájem v tom, že k pochybení docházelo ve větším počtu obdobných věcí, tedy šlo o systémovou chybu, která ekonomicky poškozovala nezletilé děti. Tato úvaha však dle mínění autorky vycházela z nesprávného názoru, že více individuálních zájmů společně tvoří zájem veřejný, přestože ve skutečnosti jde jen o několik shodných zájmů individuálních. Ostatně na toto poměrně extenzivní pojetí žalobní legitimace NSZ následně reagovaly i správní soudy a Ústavní soud (viz dále).

Závěrem lze shrnout, že institut žaloby nejvyššího státního zástupce ve veřejném zájmu představuje významný nástroj k ochraně legality a veřejných hodnot, jehož potenciál může

<sup>36</sup> Viz MARTÍNEK, op. cit., kde se autor jednotlivým případům podrobně věnuje.

<sup>37</sup> Obdobně též VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, H. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. 1. vyd. Praha: Leges, 2018, 240 s.

<sup>38</sup> Informace byly získány pomocí zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, které jsem v průběhu roku 2023 a 2024 podal jak na Nejvyšší státní zastupitelství, tak pro získání jednotlivých rozsudků na příslušné správní soudy.

být v určitých situacích nezastupitelný. Zároveň je však nezbytné, aby byl tento nástroj využíván s náležitou zdrženlivostí a respektem k jeho výjimečnosti. Skutečnost, že úvaha o existenci závažného veřejného zájmu nepodléhá soudnímu přezkumu, klade na NSZ vysoké nároky na odpovědnost a kvalifikované zhodnocení každého jednotlivého případu. Excesivní využívání tohoto oprávnění může vést ke zpochybnění jeho smyslu a úlohy v systému veřejné správy. Zde je namístě si připomenout, že samotná nezákonnost správního rozhodnutí ještě nemusí automaticky znamenat existenci závažného veřejného zájmu.

## 2.5 Dobrá víra při posuzování důvodnosti žaloby NSZ

Úvodem této kapitoly považuji za vhodné pro úplnost uvést, že do roku 2014 (tj. za 11 let) podal nejvyšší státní zástupce celkem 115 správních žalob.<sup>39</sup> Zcela zásadní změna v posuzování žalob nejvyššího státního zástupce nastala v souvislosti s podáním celkem 24 žalob týkajících se oblastí licencí pro provozovatele fotovoltaických elektráren (dále „FVE“) v letech 2013 a 2014. První výraznější judikaturní posun<sup>40</sup> nastal především v návaznosti na rozsudky Krajského soudu v Brně (např. ze dne 30. 3. 2015, č. j. 62 A 107/2013-71, z téhož dne č. j. 62 A 106/2013-58, ze dne 17. 4. 2015, č. j. 62 A 106/2013-58, ze dne 23. 4. 2015, č. j. 62 A 100/2013-152, ze dne 9. 10. 2015, č. j. 62 A 111/2013-599, nebo ze dne 14. 9. 2017, č. j. 62 A 96/2013-424), který zdůraznil, že účelem žaloby podle § 66 odst. 2 s. ř. s. není a nemůže být neomezený dohled nad bezchybným postupem správních orgánů. Správní soud v těchto řízeních nemá za úkol detailně „*metodicky vést*“ konkrétní úřady či vytvářet pro ně jakýsi dozorčí standard, nýbrž posuzuje, zda nezákonnost napadeného rozhodnutí dosáhla takové intenzity, že je nutné rozhodnutí – i s ohledem na velký časový odstup a často již stabilizované právní vztahy – zrušit.

Tento akcent na výjimečný charakter řízení vyplývá dle krajského soudu i z toho, že otevření případu kupříkladu těsně před uplynutím tříleté lhůty (§ 66 odst. 2 s. ř. s.) významně zasahuje do právní jistoty. Pokud by se totiž rozhodnutí mělo rušit až po několika letech od jeho vydání, dotčení jednotlivci by se ocitli v nejisté situaci, a takové narušení jejich dobré víry musí být vyváženo ospravedlnitelným veřejným zájmem (srov. rozsudek KS v Brně ze dne 23. 4. 2015, č. j. 62 A 100/2013-152). V řadě případů zde krajský soud<sup>41</sup> odkázal na judikaturu kasačního soudu<sup>42</sup> vztahující se k přezkumnému řízení dle § 94 správního řádu.

Krajský soud rovněž zdůraznil, že rozhodnout správně a zákonně je primární úlohou především žalovaného, který ve věci nevyužil ani dozorčích prostředků ve formě přezkumného

<sup>39</sup> Nechávám na čtenáři, aby si sám vyhodnotil, zda již tato samotná skutečnost – tj. průměrně 10 správních žalob ročně – odpovídá úmyslu zákonodárce vyjádřeného v důvodové zprávě (citováno výše), který hovoří o tom, že tyto žalobou budou podávány v případech „*ne příliš častých*“.

<sup>40</sup> Nejednalo se však o první rozsudek celkově – kupříkladu v rozsudku ze dne 13. 6. 2014, č. j. 31 A 32/2012-316, krajský soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil. Uzavřel, že rozhodnutí žalovaného je v otázce vymezení provozoven a v otázce akceptace určení odborného zástupce nepřezkoumatelné a zároveň nemá oporu ve správním spise (v důsledku vyvrácení skutkových zjištění a zpochybnění některých formálních listinných důkazů rozsudky soudů v trestním větví dané kauzy).

<sup>41</sup> Kupříkladu rozsudky ze dne 30. 3. 2015, č. j. 62 A 107/2013-71, z téhož dne č. j. 62 A 106/2013-58, ze dne 17. 4. 2015, č. j. 62 A 106/2013-58.

<sup>42</sup> Rozsudek ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010-232, č. 2364/2011 Sb. NSS.

řízení nebo obnovy řízení. Soud také připomněl, že předmětem přezkumu je rozhodnutí o udělení licence a o jeho změně, tedy udělení oprávnění k podnikání za regulované ceny, nikoli rozhodnutí opravňující držitele licence uvést energetické zařízení do provozu či naplnit podmínky pro čerpání státem garantovaných výkupních cen.

Kupříkladu v odkazované věci sp. zn. 62 A 100/2013 krajský soud po vyhodnocení celé situace následně žalobu NSZ zamítl a uzavřel, že „i přesto, že žalovaný nevyzval osobu zúčastněnou na řízení k doložení tvrzení v podnikatelském plánu příslušnými listinami, nelze dospět k závěru, že by rozhodnutí o udělení licence vykazovalo tak závažné deficity skutkových podkladů, že by soud mohl dospět k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného v otázce posouzení finančních předpokladů, či dokonce „zatemnění“ finanční situace osoby zúčastněné na řízení v době rozhodování žalovaného a zpochybnění její dobré víry ve správnost postupu žalovaného, pokud její žádosti o udělení licence vyhověl.“ Obdobně krajský soud vyhodnotil zjištěné nesoulady v identifikaci typu panelů a uvedl, že tato skutečnost nevede k závěru, že osoba zúčastněná na řízení (žadatel o licenci) nemohla být ohledně jejího udělení v dobré víře.

Na závěry Krajského soudu v Brně, který akcentoval mimořádnost žaloby nejvyššího státního zástupce a nutnost opřít důvodnost takové žaloby o „skutku“ závažné porušení zákona zasahující významný veřejný zájem, následně navázala judikatura Nejvyššího správního soudu. Ten v řadě rozhodnutí potvrdil<sup>43</sup>, že nestačí pouhé zjištění jakéhokoli pochybení; pro zrušení rozhodnutí i s odstupem času je nutné, aby vada měla natolik intenzivní dopad, že zpochybnuje věrohodnost skutkových zjištění či přímo ohrožuje důležitý veřejný zájem. Přitom je současně třeba vážit ochranu dobré víry a právní jistoty osob, které se na rozhodnutí spoléhaly.

V případech, v nichž NSS nedospěl k závěru o nezákonnosti rozhodnutí, se otázkou dobré víry již nezabýval, neboť odpadl důvod k zásahu do existujícího správního aktu. Typickým příkladem je rozsudek ze dne 20. 8. 2015, č. j. 7 As 89/2015-28, kde soud shledal, že rozhodnutí Energetického regulačního úřadu o udělení licence není nezákonné. Z toho důvodu ani nemusel posuzovat, zda byl držitel licence v dobré víře. Také v rozsudku ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 As 102/2015-30, NSS zdůraznil nezbytnost pečlivého posouzení případného pochybení správního orgánu a jeho intenzity. Krajský soud podle NSS postupoval správně, když ve svém přezkumu vycházel z principů ochrany právní jistoty a presumpce správnosti správních aktů; nakonec dospěl k závěru, že k porušení, jež by odůvodnilo kasaci rozhodnutí, nedošlo.

Naopak v situacích, kdy NSS dospěl k závěru, že určité vady skutečně svědčí o nezákonnosti, postupuje k dalšímu kroku: musí určit, zda se jedná o natolik zásadní pochybení, aby bylo před principem dobré víry a právní jistoty třeba upřednostnit zrušení aktu. V rozsudku ze dne 8. 3. 2016, č. j. 7 As 153/2015-112, kasační soud krajskému soudu vytkl, že zrušil udělení licence, aniž by dostatečně prokázal, že existují skutečně podstatné nedostatky ohledně splnění technických předpokladů. NSS proto zdůraznil, že pokud se ukáže, že skutkový stav nebyl spolehlivě zjištěn, je nutné přesvědčivě vysvětlit, v čem je vada takového

<sup>43</sup> Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 313/2015-492, ze dne 9. 7. 2015, č. j. 4 As 84/2015-37, ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 As 102/2015-30, ze dne 8. 3. 2016, č. j. 7 As 153/2015-112 a další.

charakteru, aby převážila ochranu dobré víry. Podobně v rozsudku ze dne 16. 12. 2015, č. j. 4 As 132/2015-102, NSS rozvedl pojem dobré víry jako objektivně posuzované přesvědčení o souladu jednání s právem a připomenul její úzkou souvislost s principem právní jistoty.

Specifickou ukázkou, jak NSS vyvažuje ochranu dobré víry a intenzitu nezákonnosti, je i rozsudek ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 313/2015-492, který se týkal neúplného revizního protokolu předloženého k žádosti o licenci pro fotovoltaickou elektrárnu. Soud poukázal na to, že pokud sám žadatel nejednal úmyslně protiprávně, vycházel z autority revizního technika a nedokonalá pravidla či kontrolu lze připsat především státu, nemusí být bez dalšího namíste rozhodnutí rušit. Rozhodující je zejména míra zavinění adresáta a existující ohrožení veřejného zájmu. Jestliže držitel licence mohl být v dobré víře, musí se soud srozumitelně vypořádat s tím, proč v daném případě musí převládnout ochrana veřejného zájmu. Z těchto rozsudků je zřejmé, že se koncepce ochrany dobré víry a právní jistoty stala pevnou součástí judikatury k žalobám nejvyššího státního zástupce. Tento princip není v zákonném textu výslovně upraven, soudy jej však dovozují z ústavních principů materiálního právního státu a presumpce správnosti správních rozhodnutí, přičemž analogicky odkazují na judikaturu týkající se přezkumného řízení. Nezbytnost jeho uplatnění tak plyne přímo z ústavních východisek, k nimž se přiklonil Ústavní soud i správní soudy. Právě důraz na závažnost nezákonnosti a současné posouzení dobré víry v zákonnost vydaných rozhodnutí definuje klíčové východisko pro úvahu, zda v konkrétním případě přikročit ke zrušení rozhodnutí, anebo jej (s ohledem na slabší intenzitu vady) ponechat v platnosti.

Na výše uvedený přístup Nejvyššího správního soudu, který při zkoumání důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce klade důraz na intenzitu nezákonnosti správního rozhodnutí a zároveň chrání dobrou víru adresáta, navázal Ústavní soud. Především v nálezu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, potvrdil, že není-li dostatečně prokázáno ohrožení závažného veřejného zájmu, měla by ochrana dobré víry a právní jistoty převážet; tím spíše v tzv. „čistě vertikálních vztazích“, kdy nezákonným rozhodnutím vzniklo oprávnění či výhoda jednotlivce oproti stavu, který by nastal podle objektivního práva, nebýt oné nezákonnosti.

Ústavní soud přitom zdůraznil, že stát sám musí nést důsledky svých vlastních pochybení, ledaže se prokáže, že adresát rozhodnutí nebyl v dobré víře (např. zamlčel podstatné skutečnosti, předložil zfalšované doklady apod.). Právě otázka dobré víry se stala klíčovým kritériem, na jehož základě se poměruje ochrana závažného veřejného zájmu a ochrana právní jistoty. Ve zmíněném nálezu Ústavní soud rozdělil tři typové skupiny situací, jež mohou při posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce nastat:

### 1) **Nezákonnost zaviněná výlučně veřejnou mocí**

Jde o případy, kdy nesprávný výklad či procesní vada v postupu správního orgánu zapříčinily vydání nezákonného rozhodnutí. Jednotlivec pak mohl důvodně předpokládat, že řízení proběhlo bez závad, a proto je chráněn dobrou vírou v jeho zákonnost. Rozhodnutí proto lze zrušit pouze tehdy, pokud je ohrožen skutečně závažný veřejný zájem.

## 2) Nezákonnost zaviněná jak veřejnou mocí, tak i adresátem

Zde adresát rozhodnutí musel vědět (nebo vědět měl), že správní orgán postupuje nesprávně (např. podklady byly viditelně neúplné, účastník mohl snadno zjistit chybu, ale neupozornil na ni). Tím sice odpadá dobrá víra v tom smyslu, že adresát již tušil určitý rozpor s právem, může tu však ještě přetrvat důvěra ve stabilitu rozhodnutí (např. s ohledem na uplynulý čas nebo navazující právní vztahy). Za takové situace je možné, že soud rozhodnutí zruší, nicméně dopady do práv oprávněné osoby má – kde je to možné – zmírnit.

## 3) Nezákonnost způsobená především či výlučně adresátem<sup>44</sup>

Typicky jde o podvodné jednání, kdy držitel rozhodnutí vědomě uvedl orgán v omyl či předložil falešné doklady a vyloučil tak vlastní dobrou víru. Zde Ústavní soud nepovažoval za nutné, aby soud jakkoli chránil nabytá „práva“ z takového rozhodnutí; převažuje zájem na odstranění protiprávního stavu.

Ústavní soud zároveň připustil, že skutečné případy často nedopadají přesně do jedné z těchto tří kategorií. Rozhodování o tom, do jaké míry je adresát sám odpovědný za vzniklou nezákonnost, a zda má či nemá být chráněn jeho „legitimní omyl“, vždy vyžaduje pečlivé zvážení konkrétních okolností. Rozlišení na tyto tři modelové situace je spíše metodickým vodítkem: soud by měl přezkoumatelným způsobem vysvětlit, proč určitý případ přiřadil k té či oné skupině, a jaké z toho plynou důsledky.

Ve svých dalších rozhodnutích (např. nálezy sp. zn. II. ÚS 3189/16 či I. ÚS 17/16) potvrdil Ústavní soud, že princip dobré víry platí nejen pro klasické dozorčí prostředky či přezkumná řízení ve veřejné správě, ale i pro žalobu nejvyššího státního zástupce dle § 66 odst. 2 soudního řádu správního. Jedná se o silně ústavně zakotvený požadavek, který vychází z principů materiálního právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) a chrání adresáty před pozdní kasací aktu, který sami nezavinili a na jehož zákonnost měli legitimně spoléhat.

Z hlediska konkrétních dopadů pak Ústavní soud zdůrazňuje, že jestliže již soud přikročí ke zrušení rozhodnutí, měly by být negativní následky (např. sankce, finanční újma) omezeny přiměřeným způsobem, a to v závislosti na míře spoluúčasti či zavinění adresáta na vzniklé nezákonnosti. Naopak v případech, kdy se nezákonnosti dopustil výlučně správní orgán a adresát rozhodnutí o ničem nevěděl, je vyžadována opravdu silná újma na veřejném zájmu, aby soud upřednostnil zrušení aktu před ochranou dobré víry.

V konečném důsledku tak Ústavní soud – ve shodě s judikaturou NSS – vyvažuje zásadu zachování (resp. obnovení) zákonnosti na jedné straně a respekt k legitimnímu očekávání adresátů na straně druhé. Rozvinutím tří modelových situací a požadavku na přezkoumatelné odůvodnění toho, proč má být dobrá víra prolomena (případně chráněna jen

<sup>44</sup> Mimo oblast FVE na tuto judikaturu kupříkladu navázal rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2024, č.j. 3 Afs 11/2023-107, ve věci dotační kauzy *CLEVER MANAGEMENT*, kde shodně uvedl, že při prokázání klamavého, zneužívajícího či podvodného jednání žadatele o dotaci mající znaky zneužití práva, se takovýto žadatel nemůže dovolávat dobré víry v ponechání poskytnutých dotačních prostředků. V posuzované věci však nakonec dospěl k názoru, že jakkoli právní jednání zúčastněné osoby vykazovalo určité znaky účelovosti, ta nedosáhla takové intenzity, aby bylo možno hovořit o zneužití práva či nepoctivosti a rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil.

v omezené míře), vnesl do rozhodovací praxe jasné metodické schéma. Soudy jsou přitom povinny individualizovat řešení podle okolností, zejména míry zavinění a reálného rizika pro veřejné zájmy.

Komplikovanost těchto kauz a především praktickou náročnost dodržení všech judikaturních požadavků lze závěrem této kapitoly demonstrovat na kauze FVE Jeníkova, která prošla až neuvěřitelným vývojem.

Původní rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 1. 2015, č. j. 62 A 84/2013-112, žalobu zamítl. Soud dospěl k závěru, že revizní zpráva předložená v licenčním řízení byla způsobilým podkladem pro vydání rozhodnutí a že žalobcem namítané vady licence nejsou dostatečné pro její zrušení.

NSS rozsudkem ze dne 15. 12. 2015, č. j. 9 As 30/2015-70, tento rozsudek zrušil. Konstatoval, že pokud vznikly pochybnosti, zda se revizní zpráva vztahuje k dokončené elektrárně v podobě deklarované ve smlouvě o dílo (zejména pokud jde o počet a složení panelů), žalovaný nemohl licenci udělit, aniž tyto pochybnosti rozptýlil. NSS také zdůraznil, že žalobcem navržené důkazy k prokázání těchto pochybností měly být provedeny, neboť nešlo o nové skutečnosti, ale o důkazy navrhované již v řízení před krajským soudem.

Po tomto zrušení krajský soud znovu rozhodoval rozsudkem ze dne 9. 6. 2016, č. j. 62 A 84/2013-282, kdy napadené rozhodnutí žalovaného zrušil. Dospěl k závěru, že revizní zpráva ze dne 19. 11. 2010 nebyla způsobilým podkladem pro udělení licence, protože byla vyhotovena v době, kdy elektrárna nebyla dokončena ve všech podstatných částech. Soud také uzavřel, že osoba zúčastněná na řízení (žadatel o licenci) nemůže uplatnit námitku dobré víry, protože byla zhotovitelem stavby informována o změnách počtu a typu panelů.

Proti tomuto rozsudku podala osoba zúčastněná na řízení kasační stížnost, kterou NSS rozsudkem ze dne 8. 6. 2017, č. j. 9 As 155/2016-224, zamítl. Následně však Ústavní soud svým nálezem ze dne 11. 12. 2018, sp. zn. I. ÚS 2086/17, zrušil jak rozsudek NSS, tak krajského soudu. Ústavní soud dospěl k závěru, že NSS se odchýlil od své dřívější judikatury v podobné věci týkající se FVE Tuchlovice (rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 313/2015-492), aniž tuto odlišnost dostatečně odůvodnil.

V dalším rozsudku krajského soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 62 A 84/2013-418, byla žaloba opět zamítnuta. Krajský soud sice zopakoval, že revizní zpráva nebyla způsobilým podkladem pro vydání licence, ale zároveň dospěl k závěru, že situace se v podstatných ohledech neliší od případu FVE Tuchlovice, kde nebyla dobrá víra žadatele zpochybněna. Soud proto dospěl k závěru, že nedostatečná revizní zpráva nemůže být důvodem pro zrušení licence a převáží zde ochrana dobré víry a právní jistoty.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce další kasační stížnost. Kasační soud rozsudkem ze dne 30. 9. 2021, č. j. 8 As 127/2019-288, rozsudek krajského soudu zrušil. Potvrdil správnost skutkových zjištění krajského soudu, včetně toho, že revizní zpráva byla vadná. NSS se však neztotožnil se závěrem o dobré víře osoby zúčastněné na řízení. NSS uvedl, že případ FVE Jeníkov se od případu FVE Tuchlovice odlišuje a spadá do druhého modelového scénáře, který vymezil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16. Podle

tohoto scénáře je nutné zmírnit negativní dopady na držitele licence, ale zároveň zohlednit veřejný zájem.

NSS dále uvedl, že správní soudy by se měly zabývat otázkou, kdy by osoba zúčastněná na řízení mohla legitimně získat licenci, pokud by žalovaný odhalil nedostatečnost předložené revizní zprávy a vyzval k jejímu doplnění. NSS navrhl, aby soudy určily období, kdy licence nemohla být účinná, přičemž licence by formálně zůstala v platnosti, ale její účinnost by byla omezena pro určité období v minulosti; konkrétně kasační soud uvedl, že „*přestože v konečném důsledku bude žaloba stěžovatele úspěšná, nezruší krajský soud napadené rozhodnutí svým rozsudkem ani žalobu nezamítne (s výjimkou stanovenou v následujícím bodě [103]). Namísto toho výrokiem vymezí dobu, po kterou nelze považovat licenci za účinnou, tedy od data jejího vydání až do dne předcházejícího dni, ve kterém by OZNR licenci zřejmě řádně získala. Správní soudy nemají dle § 76 nebo § 78 s. ř. s. takový výrokový potenciál, aby vyslovily nyní požadované. Nicméně vzhledem k tomu, že takový závěr správních soudů je podstatný pro případné další řízení týkající se vymáhání nesprávně vyplacené podpory, je dle názoru NSS za účelem naplnění požadavku vyplývajících z nálezu FVE Mozolov na místě analogické užití § 87 odst. 2 s. ř. s., které soudy umožňují širší výrokový potenciál. Takové řešení je dle kasačního soudu jediné možné i z toho důvodu, že proti takovému výroku bude umožněno podat kasační stížnost a zároveň bude na první pohled zřejmé i pro případná navazující řízení, že vydaná licence OZNR je účinná od určité doby“.* Takovéto analogické použití § 87 odst. 2 s. ř. s (týkající se zásahových žalob), přitom považuji za neprosté unikum a novum.

Krajský soud ve čtvrtém rozsudku ze dne 13. 1. 2022, č. j. 62 A 84/2013-531, žalobu opět zamítl. Uvedl, že FVE Jeníkov byla dokončena do konce roku 2010, připojena k distribuční síti a schopna výroby elektrické energie. Soud proto uzavřel, že žadatel by mohl licenci obdržet do konce roku 2010, a tudíž není důvod rušit licenci. Žalobce opět podal kasační stížnost a NSS rozsudkem ze dne 17. 10. 2022, č. j. 8 As 19/2022-39, rozsudek krajského soudu zrušil. NSS shledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným, neboť soud pouze obecně konstatoval, že licence mohla být vydána do konce roku 2010, aniž dostatečně odůvodnil, proč by žalovaný mohl v této době provést všechny potřebné kroky.

V posledním rozsudku ze dne 27. 4. 2023, č. j. 62 A 84/2013-93, krajský soud podrobně zkoumal, kdy by osoba zúčastněná na řízení mohla po doplnění řádné revizní zprávy získat licenci. Soud provedl důkladné dokazování, včetně výpovědí svědků a posudků znalců. Dospěl k závěru, že pokud by žalovaný vyzval osobu zúčastněnou na řízení k doplnění řádné revizní zprávy dne 13. 12. 2010, žadatel by za mimořádného úsilí mohl revizní zprávu doložit nejpozději dne 29. 12. 2010. Žalovaný by následně licenci vydal do konce roku 2010, jak vyplývá ze svědeckých výpovědí a praxe žalovaného z roku 2010. V konečném důsledku následně žalobu NSZ zamítl, ten přitom další kasační stížnost již nepodal.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Viz informace uvedená v „Detail dokumentu 62 A 84/2013- 931“. Dostupné z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentDetail/Index/735987>

### 3 Kritické zhodnocení současného stavu

Že se přitom jedná o „malou revoluci“, akcentuje celá řada autorů.<sup>46</sup> Zcela prakticky a názorně lze tuto změnu ukázat na oblasti dopravních přestupků, jimž se NSZ věnoval hned ve třech vlnách. Poprvé v roce 2008 úspěšně napadl nezákonnou praxi berounského městského úřadu, který řidičům za překročení rychlosti ukládal zákaz řízení jiných typů vozidel, než se kterými byl spáchán přestupek (uložený trest pro ně tak byl ve svém důsledku mírnější). Soudy tehdy žalobám vyhověly a dospěly k závěru, že takto uložené sankce postrádají preventivní i represivní účinek.<sup>47</sup>

Dále podal NSZ žalobu v roce 2014; ta skončila u Městského soudu v Praze, který řešil případ<sup>48</sup>, kdy bylo jednání s obsahem přesahujícím 1 ‰ alkoholu v dechu posouzeno jako přestupek, ačkoli se mělo jednat o trestný čin podle trestního zákoníku. Soud toto rozhodnutí zrušil a konstatoval, že projednávaný skutek měl být řešen v trestním řízení, aby bylo postíženo závažné ohrožení bezpečnosti provozu.

Ve třetí „vlně“ z roku 2019 podal NSZ 64 žalob, v nichž opět tvrdil, že řada případů měla být klasifikována jako trestný čin (šlo o řízení pod vlivem jiných návykových látek), ale správní orgány je chybně hodnotily jako přestupek. Tyto žaloby však soudy zamítly či bylo řízení zastaveno.<sup>49</sup> Soudy se přitom opřely zejména o nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 946/16, podle něhož je nutné vyvažovat zájem na potírání nezákonností s ochranou důvěry jednotlivců v již skončená řízení. Retrospektivní přehodnocování mírnějších sankcí<sup>50</sup> by podle soudů znamenalo neúměrný zásah do práv potrestaných osob, zvláště když prvotní pochybení často vzniklo už v orgánech činných v trestním řízení.<sup>51</sup>

Osobně však tuto změnu, jakkoli chápu její důvody, nehodnotím pozitivně, právě naopak. Předně je třeba uvést, že analogické použití korektivu dobré víry, vypůjčeného z přezkumného řízení dle § 94 správního řádu, nepovažuji za šťastné. Především § 94 správního řádu tento korektiv výslovně obsahuje, oproti tomu v případě žalob dle § 66 odst. 2 s. ř. s. jej vtáhla až soudní judikatura, a to teprve po více než 11 letech od účinnosti tohoto ustanovení a za existence již několika desítek soudních rozhodnutí, které otázku dobré víry nijak nezmiňují. Hejč v této souvislosti vhodně podotýká, že stejně jako v případě kauz FVE i v jiných případech docházelo k rušení výhodných – kladných – prospěšných rozhodnutí pro jejich

<sup>46</sup> HEJČ, D. Správní žaloba nejvyššího státního zástupce z hlediska poslání správního soudnictví. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2023, roč. 162, č. 10, s. 897–912. ISSN 0231-6625, KAŠPÁRKOVÁ, op. cit., nebo ZÁRUBA, op. cit.

<sup>47</sup> Jedná se o rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2008, č. j. 44 Ca 30/2008-18, ze dne 30. 9. 2008, č. j. 44 Ca 33/2008-19, ze dne 16. 9. 2008, č. j. 44 Ca 38/2008-23, a ze dne 20. 10. 2008, č. j. 44 Ca 55/2008-17.

<sup>48</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2016, č. j. 1 A 12/2015-58.

<sup>49</sup> Z důvodů zpětvzetí žaloby.

<sup>50</sup> Účelem žaloby bylo odstranit překážku pro vedení trestního řízení.

<sup>51</sup> Viz rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 112/2019-46, správnost těchto úvah následně potvrdil též NSS v rozsudcích ze dne 2. 6. 2020, č. j. 1 As 37/2020-27, a ze dne 15. 7. 2020, č. j. 4 As 4/2020-29, ve kterých podanou kasační stížnost NSZ zamítl.

adresáty, kupříkladu rozhodnutí o prodloužení doplňkové ochrany (azylu)<sup>52</sup>, rozhodnutí o vydání osvědčení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice<sup>53</sup>, kolaudačního rozhodnutí<sup>54</sup>, rozhodnutí o umístění stavby<sup>55</sup> apod.<sup>56</sup> Tato „malá revoluce“ v posuzování důvodnosti žalob NSZ se tak odehrála nikoli s přispěním zákonodárce, ale čistě na poli správních soudů, což lze jen stěží označit za žádoucí a ideální stav<sup>57</sup>.

Jak již jsem uvedl výše, jakkoli mám osobně pochopení pro tehdejší snahu o omezení žalobní aktivity NSZ, přístup krajského soudu (a posléze i Nejvyššího správního soudu) podle mého názoru nelze vnímat jinak, než jako hraniční soudcovské dotváření práva. Ačkoli se soudy nejspíše snažily vrátit k původnímu smyslu a účelu žalobní legitimace NSZ (což lze jistě kvitovat), zvolené řešení korektivu „dobré víry a právní jistoty“ nepovažuji za koncepčně správné, a to hned z několika důvodů.

Korektiv dobré víry a právní jistoty zde považuji za silně nekoncepční mimo jiné proto, jaké důvody k němu soudy vedly; ty byly spatřovány ve velkém časovém odstupu mezi vydáním napadeného rozhodnutí a jeho dalším osudem. Krajský soud ve své judikatuře hovořil jak o časovém odstupu mezi vydáním napadeného rozhodnutí a jeho „otevřením“ ke konci tříleté lhůty pro podání žaloby, tak i o případném rušení napadeného rozhodnutí po několika letech (viz shora odkazovaný rozsudek č. j. 62 A 100/2013-152). Oproti tomu Ústavní soud již více akcentoval důsledky, které by zrušení rozhodnutí po několika letech znamenalo pro jeho adresáty. Není mi však známo, že by se podobná úvaha aplikovala i v jiných, typově podobných kauzách.<sup>58</sup> Kupříkladu v rámci stavebního řízení je zcela běžné, že k žalobám sousedů nebo ekologických spolků dojde ke zrušení „oprávnění/povolení/souhlasu“ pro stavebníka – s odstupem několika let, a to mnohdy po komplikovaném soudním vývoji, během něhož může být stavebník či žadatel i několikrát soudy „ubezpečen“ o zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí, které je v konečném důsledku zrušeno a označeno za nezákonné. V těchto kauzách se přitom dobrá víra a ochrana právní jistoty adresáta napadeného rozhodnutí ve správnost postupu orgánu veřejné moci nijak neuplatní.<sup>59</sup>

<sup>52</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2015, č. j. 4 Az 11/2014-193, a na něj navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2016, č. j. 4 Azs 33/2016-48.

<sup>53</sup> Např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 3. 2013, č. j. 57 A 7/2012-46.

<sup>54</sup> Např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 3. 11. 2010, č. j. 10 A 23/2010-78. Obdobně ve věci kolaudačního rozhodnutí rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č. j. 29 Ca 60/2006-44.

<sup>55</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2013, č. j. 5 As 66/2011-98.

<sup>56</sup> Obdobně též viz HEJČ, op. cit.

<sup>57</sup> Povinností soudce je soudit podle právo, ne právo dotvářet (viz zásada *Indicis est ius dicere, non dare*).

<sup>58</sup> Kdy žalobu podává osoba odlišná od adresáta správního rozhodnutí.

<sup>59</sup> Ostatně lze citovat kupříkladu z nedávného rozsudku (a tam citované judikatury) NSS ze dne 28. 11. 2024, č. j. 8 As 227/2023-77, dle kterého „Nejvyšší správní soud zřetelně dodává, že při posouzení zákonnosti kolaudačního souhlasu nelze zohlednit tvrzenou dobrou víru osob zúčastněných na řízení I, IV) a V) ve správnost dodatečného stavebního povolení ke stavbě i) (body [13] a [14] výše). Ta totiž nemůže mít přednost před prosazením objektivní zákonnosti na základě žaloby proti správnímu rozhodnutí, jelikož soudní řád správní neumožňuje z tohoto důvodu žalobu zamítnout (rozsudek NSS ze dne 17. 7. 2020, č. j. 2 As 58/2019-80, bod 20). Osoby zúčastněné na řízení I, IV) a V) mohou případně svoji dobrou víru uplatňovat ve správním řízení o dodatečném povolení stavby i), jak je již upozornil Nejvyšší správní soud v bodě 24 rozsudku sp. zn. 9 As 149/2024. Nejvyšší správní soud proto nyní nepředjímá, zda námitka dobré víry může být úspěšná či nikoliv. Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že dobrou vírou stavebníka se zabýval v bodě 14 usnesení ze dne 24. 5. 2024, č. j. 8 As 115/2024-108. Na posouzení zákonnosti kolaudačního souhlasu však dobrá víra nemá vliv.“

Zadruhé zde správní soudy (nejspíše nevědomky) založily rozpor – nebo přinejmenším zásadní nejednotnost<sup>60</sup> – v hodnocení otázky dobré víry v rámci posuzování žalob k ochraně veřejného zájmu. Konkrétně podle § 66 odst. 3 s. ř. s. je žalobu oprávněn podat též veřejný ochránce práv, jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem. Jediný jazykový rozdíl mezi ustanovením § 66 odst. 3 s. ř. s. a § 66 odst. 2 téhož zákona spočívá v tom, že NSZ stačí závažný veřejný zájem „shledat“ (k tomu viz výše), zatímco veřejný ochránce práv jej musí „prokázat“. Dle shora shrnutých judikátů správních soudů se teprve dobrá víra posuzuje až v rámci důvodnosti žaloby. Judikatura Nejvyššího správního soudu přitom ve stejné době, v případě žalob veřejného ochránce práv, dospěla k závěru, že u veřejného ochránce práv se existence dobré víry hodnotí v rámci posuzování přípustnosti žaloby.<sup>61</sup>

Konkrétně v rozsudku ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114, kasační soud uvedl, že „*existence závažného veřejného zájmu tedy v určitém slova smyslu ‚konzumuje‘ ochranu právní jistoty a práv nabytých v dobré víře. Tam, kde převládá právní jistota a dobrá víra jednotlivých účastníků, není současně možné hovořit o existenci závažného veřejného zájmu. Ostatně věcné posouzení takové žaloby by postrádalo hlubší smysl, pokud by po proběhlém soudním přezkumu rozhodnutí, jež by bylo shledáno nezákonným, nemohlo být takové rozhodnutí zrušeno z důvodu ochrany právní jistoty a práv nabytých v dobré víře.*“ V navazujícím rozsudku ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 24/2016-109, pak kasační soud dokonce uvedl, že „*stěžovatelce b) nesvědčí právo na ochranu jejich práv nabytých v dobré víře, protože existence závažného veřejného zájmu ‚konzumovala‘ ochranu právní jistoty a práv nabytých v dobré víře, což již konstatoval kasační soud ve zrušujícím rozsudku.*“

V současné době tak existuje odlišný mechanismus posuzování žalob ve veřejném zájmu podle toho, kdo je žalobcem. V případě nejvyššího státního zástupce není možné přezkoumat existenci závažného veřejného zájmu ve fázi přípustnosti žaloby (ta je dána výhradně úvahou NSZ – viz judikatura uvedená shora), a korektiv dobré víry se proto uplatní až ve fázi posuzování její důvodnosti, tedy pouze tehdy, pokud by žaloba byla jinak důvodná (až po jejím věcném posouzení). V případě veřejného ochránce práv pak správní soudy naopak posuzují otázku dobré víry v rámci posuzování přípustnosti žaloby, a to při dokazování existence či neexistence závažného veřejného zájmu, tedy dříve, než se vůbec zabývají otázkou její případné důvodnosti.<sup>62</sup>

Že se přitom jedná o „pandořinu skříňku“, lze ilustrovat kupříkladu na věci řešené v rozsudku ze dne 28. 4. 2016, č. j. 4 Azs 33/2016-48. V daném případě šlo o udělení doplňkové ochrany cizinci, aniž by se správní orgán zabýval možnými důvody pro vyloučení udělení mezinárodní ochrany podle § 15a zákona o azylu. Tyto vylučovací klauzule chrání veřejný

<sup>60</sup> Přitom soudcovské dotváření práva legitimizuje naopak potřeba bezropornosti výkladu právních norem – viz kupříkladu rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. 22 Cdo 155/2018.

<sup>61</sup> Paradoxně i zde přitom NSS v rámci úvah o potřebě zohlednění dobré víry a právní jistoty vyšel z judikátu NSS ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010-238, týkajícího se přezkumného řízení.

<sup>62</sup> Za této situace si nelze než vzpomenout na známé anglické přísloví „Where there’s a will, there’s a way“ – ačkoli doposud nepřekonaná judikatura správních soudů nepřipustila přezkum existence/neexistence závažného veřejného zájmu při posuzování žalob NSZ a dovodila, že meritorně se krajský soud musí zabývat každou takovou žalobou, krajské soudy přesto našly způsob, jak se s tím vyrovnat a tuto otázku „tak trochu“ přece jen přezkoumat a posoudit; s trochou nadsázky by šlo z pohledu správních soudů tvrdit „We may have lost this battle, but we’ll win the war“.

zájem na tom, aby mezinárodní ochranu nezískala osoba, jež se dříve dopustila zvláště závažného protiprávního jednání. Soud nejprve konstatoval nepřezkoumatelnost rozhodnutí a vyzdvihl, že právě ignorování vylučující klauzule v rozhodnutí tuto vadu ještě prohloubilo. Kasační soud tu zdůraznil, že žaloba podaná nejvyšším státním zástupcem je odůvodněná pouze tehdy, pokud je nezákonnost napadeného správního rozhodnutí natolik závažná, že zasahuje významný veřejný zájem. Ačkoli soud sám nemůže posuzovat existenci tohoto veřejného zájmu jako podmínku pro řízení (která by vedla k odmítnutí žaloby), ve fázi rozhodování o důvodnosti zkoumá, zda byla závažně narušena ochrana veřejného zájmu. Pokud se tak nestane, žalobu zamítne. V této věci tedy soudy v rámci posuzování důvodnosti dovodily, že obcházení vylučující klauzule je natolik závažnou vadou, že ohrožuje veřejný zájem. V právní větě tohoto rozsudku kasační soud uvedl, že „žaloba podaná Nejvyšším státním zástupcem dle § 66 odst. 2 s. ř. s. je důvodná toliko v případě, kdy je nezákonnost rozhodnutí natolik intenzivní, že narušuje závažný veřejný zájem. K takovému narušení dojde v situaci, kdy Ministerstvo vnitra udělí žadateli mezinárodní ochranu, aniž by bylo z rozhodnutí zřejmé, jak se vypořádalo s otázkou aplikace vylučující klauzule ve smyslu § 15a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.“

V této věci se přitom kasační soud otázkou dobré víry žadatele o azyl vůbec nezabýval a důvodnost žaloby založil čistě na nezákonnosti napadeného rozhodnutí a na konkrétní oblasti, které se týkalo. Přitom šlo o žalobu podanou nejvyšším státním zástupcem, nikoli Veřejným ochráncem práv, jak by se s ohledem na argumentační linii mohlo zdát.

Další linii postupu kasačního soudu lze demonstrovat na rozsudku prvního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č. j. 1 As 76/2018-60. Kasační soud zde nejprve připomněl, že úvaha, zda je v konkrétní věci dán závažný veřejný zájem, je vyhrazena toliko nejvyššímu státnímu zástupci a nepodléhá přezkumu správními soudy, jimž nepřisluší se touto otázkou zabývat (viz rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006-70). Následně odkázal na již výše citovaný rozsudek č. j. 9 As 173/2015-71, kde soud zdůraznil, že závažný veřejný zájem se vztahuje k samotnému projednání žaloby, nikoli k hodnocení její důvodnosti. Dále uzavřel, že úvaha nejvyššího státního zástupce o naplnění závažného veřejného zájmu nepodléhá soudnímu přezkumu ani z pohledu přípustnosti žaloby, ani z pohledu důvodnosti žaloby; jde o výhradní posouzení nejvyššího státního zástupce.

Ve zde řešené věci baňský úřad na základě žádosti společnosti stanovil dobývací prostor pro dobývání vysokoprocenního vápence. Ačkoli bylo rozhodnutí vydáno již 3. 6. 2013, nejvyšší státní zástupce podal žalobu až 30. 9. 2016, tedy po více než třech letech. Žaloba však byla vyhodnocena jako včasná, neboť NSZ prokázal, že rozhodnutí bylo vadně doručováno a právní moci nabylo až 17. 6. 2014 (nikoli 2. 7. 2013). Správní soudy dospěly k závěru, že v řízení o stanovení dobývacího prostoru měly být posouzeny i vlivy na životní prostředí, a napadené rozhodnutí proto zrušily. Ani v tomto případě, kdy k podání žaloby došlo více než 3 roky od vydání napadeného rozhodnutí (byť se fakticky jednalo o včasnou žalobu), soudy dobrou víru a právní jistotu ve správnost napadeného rozhodnutí nijak neposuzovaly.

Posledním příkladem, na který poukáží a který považuji za „nešťastný“ ve vazbě na použití korektivu dobré víry a právní jistoty, je rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 5. 2023,

č. j. 57 A 29/2022-251. Nejvyšší státní zástupce se v této věci domáhal vyslovení nicotnosti rozhodnutí žalovaného o vydání kolaudačního souhlasu ke stavbě „rozšíření a propojení lesní dopravní sítě Klínovec–Neklid“. Krajský soud mu dal za pravdu, že napadené rozhodnutí vydal věcně nepřislušný orgán. Následně shledal důvodné i další dvě žalobní námítky mířící do zákonnosti napadeného rozhodnutí (NSZ se alternativně domáhal zrušení napadených rozhodnutí pro nezákonnost). Krajský soud poté, co vyslovil závěr o nicotnosti napadeného rozhodnutí, se dále zabýval tím, zda ve věci nepřeváží dobrá víra adresáta správního rozhodnutí a jeho víra v zákonnost postupu orgánu veřejné moci „v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 313/2015-492) a Ústavního soudu (srov. náleze ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16-2)“. Následně po úvaze (body 77–82 tohoto rozsudku) krajský soud s ohledem na skutkové okolnosti případu dospěl k závěru, že v tomto případě dobrá víra stavebníka dána nebyla.

Krajský soud tu však zcela pominul, že pro rozhodnutí, která jsou shledána jako nicotná, se neuplatňuje presumpce správnosti, neboť jsou zatížena natolik závažnou vadou, že ve skutečnosti vůbec nejsou způsobilá vyvolat právní účinky.<sup>63</sup> Takové vady nelze napravit a jejich důsledkem je, že akt de facto neexistuje.<sup>64</sup> Pokud je nicotnost dovozena v rámci soudního řízení, soud tuto neplatnost (nicotnost) pouze autoritativně deklaruje – nelze totiž zrušit něco, co neexistuje. I nejvyšší státní zástupce se tak může domáhat vyslovení nicotnosti žalobou ve veřejném zájmu, shledá-li k tomu závažný veřejný zájem. V případě, že soud nicotnost konstatuje, není podstatné, zda adresát rozhodnutí jednal v dobré víře. Ta nemůže zvrátit závěr o nicotnosti, jelikož neexistující rozhodnutí zkrátka nemůže založit platné právo či povinnost. Soud je proto povinen nicotnost vyslovit bez ohledu na případnou dobrou víru dotčené osoby.<sup>65</sup>

Z výše uvedených důvodů nepovažují soudy zvolené řešení za vhodné, ostatně ani praxe správních soudů tuto judikaturu neuplatňuje jednotně, ba naopak velmi rozdílně. S ohledem na identifikované rozpory je proto velice pravděpodobné, že se žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce dle § 66 odst. 2 s. ř. s. dostane k rozšířenému senátu<sup>66</sup>. Osobně se přitom domnívám, že takto se mělo postupovat už dávno, a namísto „malé revoluce“ měla být věc postoupena k rozhodnutí rozšířenému senátu. Ten mohl kupříkladu překonat dřívější judikaturu, podle které se krajské soudy musejí meritorně zabývat každou žalobou NSZ. Nabízí se úvaha, zda by poté správní soudy nemohly korektiv „dobré víry a právní jistoty“ uplatnit i zde již v rámci posuzování přípustnosti takové žaloby. Krajský soud by podle mého názoru na jednu stranu vyšel ze skutečnosti, že v dané věci existuje závažný veřejný zájem

<sup>63</sup> Rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS, uvedl, že „nicotnost (někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, pa-akt, právní nullum, neexistence, naprostá (absolutní) neplatnost, či dokonce procesní potrat“.

<sup>64</sup> Rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96.

<sup>65</sup> Shodně viz HEJČ, D. Správní žaloba nejvyššího státního zástupce proti nicotnému rozhodnutí a ochrana dobré víry. *Soudní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2023, roč. 29, č. 7–8, s. 220–223. ISSN 1211-4405.

<sup>66</sup> Ostatně na určitou nejednotnost judikatury kasačního soudu upozornil v minulosti i sám NSS v rozsudku ze dne 24. 1. 2024, č. j. 1 As 174/2022-92 (body 34 a následující). Zde se však jednalo o žalobu veřejného ochránce práv a NSS proto v této souvislosti věc rozšířenému senátu nepředložil.

na podání správní žaloby, k věcnému projednání by ji však nepřipustil, pokud by posoudil, že v dané věci převáží dobrá víra adresáta napadeného rozhodnutí a ochrana jeho právní jistoty ve správnost a zákonnost tohoto rozhodnutí.

Alternativně lze uvažovat o tom, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu by mohl překonat dosavadní právní závěr o nepřezkoumatelnosti shledání závažného veřejného zájmu Nejvyšším státním zastupitelstvím. Přestože je nepochybné, že postavení nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv při podávání žalob ve veřejném zájmu je odlišné – přičemž NSZ závažný veřejný zájem toliko shledává, zatímco veřejný ochránce práv jej musí prokazovat – domnívám se, že jazykový, systematický a zejména teleologický výklad dotčeného ustanovení soudního řádu správního by umožňoval i přístup, podle kterého by shledání závažného veřejného zájmu nepředstavovalo nepřezkoumatelnou a zcela „nedotknutelnou“ úvahu NSZ, ale správní uvážení (diskreci). Takový výklad by NSZ zavazoval k tomu, aby ve své žalobě jasně odůvodnil, v čem konkrétně spatřuje naplnění podmínky závažného veřejného zájmu. Správní soudy by poté tento závěr nepřezkoumávaly v plném rozsahu meritorního posouzení, ale toliko v mezích kontroly správního uvážení, tedy zda NSZ nevybočil z mezí diskrece nebo zda ji nezneužil.<sup>67</sup> Zohlednit by přitom mohly též kritérium ochrany dobré víry a právní jistoty. Tento výklad by současně zachoval rozdíl oproti postavení veřejného ochránce práv, který možnost správního uvážení nemá a závažný veřejný zájem musí v řízení vždy prokázat.

#### 4 Budoucnost žalob nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu?

Jak už jsem naznačil výše, osobně považuji za vhodné, aby otázka posuzování žalobní legitimacy nejvyššího státního zástupce byla předložena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Druhou teoretickou možností je samozřejmě zásah zákonodárce, zatím to však nevypadá, že by tato varianta byla reálná.

V první polovině roku 2024 se při přípravě novely zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, vedla intenzivní debata o podmínkách podávání žalob ve veřejném zájmu. Do mezirezortního připomínkového řízení a k projednání v Legislativní radě vlády byl návrh předložen ve dvou variantách: v jedné by jak nejvyšší státní zástupce, tak veřejný ochránce práv (případně i ochránce práv dětí) k podání žaloby pouze „shledali“ závažný veřejný zájem, zatímco v druhé by jej museli „prokázat“.

<sup>67</sup> MATES, P. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. *Právní rádce* [online]. 2010 [cit. 14. 1. 2025]. Dostupné z: <http://pravnicadce.ihned.cz/c1-45855520-spravni-uvazeni-v-judikature-spravnich-soudu>; rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2004, č. j. 5 Azs 105/2004-72, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42. Ostatně lze odkázat též přímo na § 78 odst. 1 s. ř. s., dle kterého „Je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjísť-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil“.

Ačkoli původní záměr směřoval<sup>68</sup> ke sjednocení těchto podmínek<sup>69</sup>, vláda nakonec přijala variantu zachovávající rozdílnou úpravu pro jednotlivé subjekty<sup>70</sup>. Rozhodla se vycházet z toho, že nejvyšší státní zástupce je vnímán jako ochránce veřejného zájmu v nejširším slova smyslu, a proto mu má být ponechána neomezená kompetence v případech se závažným veřejným zájmem. Naproti tomu veřejný ochránce práv a ochránce práv dětí by podle navržené podoby mohli žaloby i nadále podávat pouze v mezích vytyčených příslušnými zákony a museli by vždy prokázat, že žaloba byla podána kvůli závažnému veřejnému zájmu. Návrh byl v této podobě předložen Poslanecké sněmovně, avšak vzhledem k tomu, že se nachází teprve na počátku legislativního procesu, lze předpokládat, že jeho znění může ještě doznat řady změn. S ohledem na blížící se volby v druhé polovině roku 2025 je bohužel téměř vyloučeno, aby zákon stihl být projednán a schválen v tomto volebním období. Bude tedy následně na nové vládě, aby návrh případně znovu předložila. Zejména dlouhodobé snahy o sjednocení podmínek podávání žalob ve veřejném zájmu naznačují, že se diskuse na toto téma pravděpodobně znovu otevře. Klíčovou změnou je však přesun a rozšíření dosavadních kompetencí nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv z § 66 do nově vytvořeného § 37a s názvem „Zvláštní legitimace k podání návrhu na ochranu veřejného zájmu“. Toto ustanovení, nově umístěné v obecné části zákona, rozšiřuje zvláštní žalobní legitimace na širší spektrum žalob a návrhů podle soudního řádu správního (tj. například i na nečinnostní nebo zásahové žaloby).

Jistých legislativních změn se však žaloby ve veřejném zájmu přesto v blízké době dočkají. V nedávné době prošel legislativním procesem zákon č. 77/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, který již byl zveřejněn ve sbírce zákonů a bude účinný od 1. 7. 2025. Ten mimo jiné novelizuje soudní řád správní a to právě ve vztahu k žalobám ve veřejném zájmu. Konkrétně zavádí institut „ochránce práv dětí“, kterému svěřuje pravomoc podat žalobu ve veřejném zájmu stejně, jako veřejnému ochránci práv (novelizace se tedy týká § 66 odst. 3 s. ř. s.) a rovněž vkládá nové odstavce 2 a 3 § 101a s. ř. s., které (při zachování rozdílného postavení nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv, a nově též ochránce práv dětí) upravují možnost ve veřejném zájmu podat návrh na zrušení opatření obecné povahy.<sup>71</sup> Tato legislativní změna jednoznačně potvrzuje trend rozšiřování návrhových opatření k ochraně veřejného zájmu nejenom na individuální správní akty. Jakkoliv je procesní postavení nejvyššího

<sup>68</sup> Diskutovaly se dvě varianty sjednocení podmínek pro Veřejného ochránce práv a NSZ. Varianta 1 sjednocení na „shledá“. Varianta 2 sjednocení na „prokáže“. V rámci mezirezortního připomínkového řízení byly názory jednotlivých připomínkových míst ke sjednocení podmínek velmi rozdílné. Většina ministerstev a soudů se přiklání k variantě 1 kvůli procesní úspoře, naopak profesní komory, sdružení a svazy se přiklání k přísnější podmínce prokazování veřejného zájmu s ohledem na výjimečnou povahu institutu.

<sup>69</sup> Materiál nese číslo jednacích OVA č. 323/24, PID KORNCYHKVNMK. Dostupné z: <https://www.odok.cz/portal/veklep/material/KORNCYHKVNMK/>

<sup>70</sup> Sněmovní tisk č. 777. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=777>

<sup>71</sup> K tomu v podrobnostech kupříkladu viz HEJČ, D. Úvahy nad připravovaným rozšířením návrhové legitimace (nejen) nejvyššího státního zástupce ve správním soudnictví. *Státní zastupitelství*. 2024, roč. 22, č. 1, s. 19–25. ISSN 1214-3758, nebo HEJČ, D. K připravovaným změnám návrhových oprávnění k ochraně veřejného zájmu ve správním soudnictví. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2024, roč. 57, č. 4–5, s. 282–294. ISSN 0139-6005.

státního zástupce oproti veřejnému ochránci práv silnější (neboť mu stačí závažný veřejný zájem toliko shledat a nemusí jej prokazovat), lze na druhou stranu poukázat na jinou zajímavou disproporci naopak ve prospěch veřejného ochránce práv. Oba tyto subjekty nyní mohou napadnout individuální správní akt (správní rozhodnutí), tak i opatření obecné povahy (tj. konkrétně abstraktní akt stojící na pomezí mezi správním rozhodnutím a právním předpisem), ale pouze veřejný ochránce práv může za současné právní úpravy podat ústavnímu soudu návrh na zrušení právního předpisu nebo jeho ustanovení.<sup>72</sup>

## Závěr

Právní úprava žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu vychází z ideje, že jde o krajní prostředek zajišťující objektivní zákonnost tam, kde selhal běžný systém individuální obrany. Aktivní přístup NSZ vedl v této ke vzniku široké palety správní judikatury, řešící detailně snad každé zákoutí této právní normy. Praxe rovněž ukázala, že NSZ touto formou napadal nezákonná rozhodnutí i v případech, kdy nebylo na první pohled zřejmé, že se jedná o natolik „křiklavé“ nebo mimořádné situace. Proto soudy postupně vyvinuly koncepci dobré víry a právní jistoty, jež slouží jako pomyslná „pojistka“ proti neomezenému rušení již stabilizovaných právních vztahů – zejména tehdy, když hlavní vinu za nezákonnost nesou samotné orgány státu a adresát rozhodnutí se spoléhal na jeho formální správnost.

Následkem tohoto vývoje vznikl v judikatuře do určité míry nejednotný přístup. Zatímco pro přípustnost žaloby NSZ soudy i nadále striktně odmítají přezkoumávat, zda závažný veřejný zájem „skutečně“ existuje, v rovině důvodnosti si jej de facto vykládají a posuzují samy, často prostřednictvím ochrany dobré víry; to však nikoliv jednotně.

Do budoucna by tuto nejasnou situaci mohlo rozřešit buď předložení celé věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, jenž by sjednotil přístup k posuzování dobré víry a právní jistoty, anebo další legislativní změna soudního řádu správního. Dosavadní návrhy úpravy relevantní právní úpravy tomu ovšem nenasvědčují. Institut žalob NSZ tak pravděpodobně zůstane i nadále předmětem soudního dotváření práva.

V každém případě platí, že žaloby nejvyššího státního zástupce představují významný – a leckdy i poslední – nástroj k prosazení zákonnosti a ochrany objektivního práva v případech, kdy by jinak k nápravě nedošlo. Otázka správného vyvážení mezi touto kontrolní rolí a ochranou nabytých práv je proto zcela zásadní. Jak ukazuje dosavadní judikatura i praxe, rozhodování o důvodnosti těchto žalob zůstane pravděpodobně i do budoucna živou a komplikovanou oblastí správního práva.

Příspěvek je zveřejněn pod mezinárodní verzí licence  
Creative Commons 4.0 International (CC-BY-4.0).

<sup>72</sup> Viz § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu.