

**Západočeská univerzita v Plzni**  
**Fakulta právnická**

**Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce**

**Diplomová práce**  
**Miroslav Dvořáček**

**Plzeň**

**2020**

**Západočeská univerzita v Plzni**  
**Fakulta právnická**

**Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce**

**Diplomová práce**

**Miroslav Dvořáček**

Zadávací katedra: Katedra správního práva

Studijní program: M6805 Právo a právní věda

Studijní obor: Právo

Vedoucí diplomové práce: JUDr. et PhDr. Jan Malast, Ph.D.

Katedra správního práva

## **Prohlášení**

Tímto prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce* zpracoval samostatně s použitím zdrojů uvedených v seznamu literatury.

V Plzni, 31. března 2020

.....  
Miroslav Dvořáček

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu své diplomové práce JUDr. PhDr. Janu Malastovi, Ph.D. za poskytnutí cenných odborných rad a podnětných komentářů v průběhu psaní práce. Dále děkuji Mgr. Lukáši Pišvejcovi a Mgr. Alexandru Kryslovi, soudcům 57. senátu Krajského soudu v Plzni, za poskytnutí stáže na správním úseku jejich soudu, bez níž by práce s touto tematikou nikdy nevznikla. Konečně také děkuji svým rodičům za možnost absolvovat vysokoškolské studium a za bezmeznou podporu v průběhu studia.

# Obsah

Úvod .....	7
<b>1 Správní soudnictví na území České republiky .....</b>	<b>8</b>
1.1 Pojem správní soudnictví.....	8
1.2 Vznik a vývoj správního soudnictví na území dnešní ČR .....	10
1.2.1 Historický nástin správního soudnictví.....	10
1.2.2 Správní soudnictví po roce 1989.....	17
1.2.3 Současný stav správního soudnictví v ČR.....	20
<b>2 Institut zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce.....</b>	<b>22</b>
2.1 Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce vedle obecné žalobní legitimace.....	22
2.1.1 Závažný veřejný zájem .....	25
2.1.2 Shledání závažného veřejného zájmu .....	27
2.2 Kvalitativní rozlišování mezi neurčitými právními pojmy .....	28
Exkurs: (Ne)přezkoumatelnost závažného a důležitého veřejného zájmu.....	31
2.3 Přítomnost závažných důvodů na zrušení napadeného rozhodnutí .....	35
2.4 Deklarace závažného veřejného zájmu v žalobách podaných NSZ.....	38
2.5 Zvláštní překážka věci pravomocně rozhodnuté a věci zahájené .....	42
<b>3 Neodůvodněná vyhovující rozhodnutí správních orgánů .....</b>	<b>44</b>
<b>4 Ústavní konformita zvláštní žalobní legitimace NSZ .....</b>	<b>49</b>
<b>5 Vztah nepřezkoumatelnosti závažného veřejného zájmu na podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a neodůvodněného rozhodnutí správního orgánu .....</b>	<b>52</b>
5.1 Podnět NSZ k zahájení přezkumného řízení nebo obnovy řízení.....	52
5.2 Pravomoc správního soudu zrušit neodůvodněné rozhodnutí správního orgánu..	55
<b>6 Povinnost správního soudu zrušit napadené rozhodnutí správního orgánu? ..</b>	<b>58</b>

<b>7 Komparace se slovenskou právní úpravou.....</b>	<b>69</b>
7.1 Ústavní zakotvení a obsahová náplň činnosti prokuratury .....	69
7.2 Působnost prokuratury ve vztahu k veřejné správě.....	71
7.2.1 Dozor prokuratury nad zachováním zákonnosti orgány veřejné správy.....	71
7.2.2 Právní prostředky dozoru prokurátora v oblasti veřejné správy .....	73
7.3 Působnost prokuratury ve vztahu k správnímu soudnictví .....	76
7.3.1 Vztah prokuratury a správního soudnictví.....	77
7.3.2 Pravomoci prokurátora v soudní řízení správním.....	78
7.3.3 Zvláštní pravomoci generálního prokurátora v soudním řízení správním.....	81
7.4 Shrnutí.....	83
<b>Závěr .....</b>	<b>87</b>
<b>Seznam literatury.....</b>	<b>89</b>
<b>Summary.....</b>	<b>94</b>

## Úvod

V diplomové práci se budu zabývat institutem zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Problematika tohoto institutu bude prezentována na jeho vztahu k neodůvodněným, vyhovujícím rozhodnutím správních orgánů ve smyslu § 68 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Vztahu těchto dvou institutů nebyla dodnes v tuzemské literatuře bohužel věnována žádná pozornost, ačkoliv se jedná o problematiku zajímavou, ba dokonce problematiku vyvolávající otázky o její ústavní konformitě.

Nejprve se zaměřím na vysvětlení pojmu správní soudnictví tak, jak bude v práci dále chápán. Poté přiblížím historický vývoj správního soudnictví na území České republiky do dnešní podoby a pokusím se poukázat na právní předchůdce institutu žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce.

Další část práce bude věnována institutu zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce v aktuálně platném a účinném soudním řádu správním a poté se budu zabývat problémy a otázkami, které vyvolává vztah tohoto institutu k institutu vyhovujících neodůvodněných rozhodnutí správních orgánů. Pokusím se nastítnit odpovědi na některé otázky a problémy, které vztah těchto dvou institutů vyvolává.

V závěrečné části práce pak dojde k popsání slovenské právní úpravy týkající se ingerence prokuratury do oblasti správního soudnictví a bude provedeno srovnání české právní úpravy se slovenskou.

Práce je rozdělena do sedmi kapitol, které budou dále členěny do dalších podkapitol. V práci budu vycházet zejm. z komentářové literatury, učebnic, článků a publikované judikatury.

Práce vychází z právní úpravy platné a účinné k 31. březnu 2020.

# 1 Správní soudnictví na území České republiky

## 1.1 Pojem správní soudnictví

Myšlenka správního soudnictví souvisí s proměnou vztahu člověka a veřejné moci, kdy se z poddaného stává občan nadaný lidskými a občanskými právy, které je veřejná moc povinna respektovat, vztah mezi těmito začíná být vztahem právním, s představou fungování demokratického právního státu a dělbou moci.<sup>1</sup> „Přestože kořeny správního soudnictví lze hledat již ve 13. století v Anglii<sup>2</sup>, v českých zemích a vůbec ve střední Evropě se zrodilo správní soudnictví teprve ve druhé polovině 19. století v souvislosti s nástupem ideologie politického liberalismu. (...) Správní soudnictví mohlo ale prakticky vznikat teprve se skutečným rozštěpením absolutní státní moci, s jejím podrobením účinné kontrole bez újmy na suverenitě státu a samozřejmě vytvořením státoprávních mechanismů, které to umožňují. Teprve ústavně zajištěná dělba moci a zrození systému vzájemné kontroly a brzd („checks and balances“) mezi jednotlivými jejími složkami umožňuje, aby správní soudnictví mohlo plnit svůj účel.”<sup>3</sup>

Historicky se vyvinulo několik typů správního soudnictví. Mazanec rozlišuje čtyři typy správního soudnictví a sice typ anglický, francouzský, pruský a jihoněmecký, kdy tento byl výchozím pro správní soudnictví rakouské<sup>4</sup>, na které později navázala právní úprava Československé republiky. Tímto typem se inspirovala i právní úprava aktuálně platná a účinná. Shodně tyto typy popisuje i Mikule.<sup>5, 6</sup>

---

<sup>1</sup> MIKULE, V. In: HENDRYCH, D. a kolektiv, *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016. s. 367.

<sup>2</sup> V souvislosti s přijetím Velké listiny svobod v roce 1215; tuto myšlenku poté Mazanec koriguje na str. 23 citovaného díla tak, že „ač se jako počátek rozvoje správního soudnictví v Anglii udává datum 1215, dnešní podoba správního soudnictví Velké Británie (a do značné míry to platí také o USA) je teprve dílem zásadních reforem dvacátého století, zejména jeho druhé poloviny. Článek 39 Magny Charty stanovil, že zásah do osobní svobody a majetku svobodných lidí se může stát pouze soudním rozhodnutím. Soudce se tak stal již na prahu středověku nikoli tím, kdo kontroluje veřejnou správu, ale sám ji vykonával tím, že vydával po staletí také správní akty; správní úřady v moderním chápání neexistovaly.”

<sup>3</sup> MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha : Linde Praha, 1996. s. 14.; Na tuto úvahu poté navazuje Mazancova definice správního soudnictví - viz pozn. č. 4.

<sup>4</sup> MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha : Linde Praha, 1996. s. 23.

<sup>5</sup> MIKULE, V. In: HENDRYCH, D. a kolektiv, *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016. s. 367.

<sup>6</sup> Pro popis jednotlivých typů *správního soudnictví* viz citované publikace.



Vymezení pojmu správní soudnictví a jeho definování je s univerzální platností prakticky nemožné. Již Hácha psal, že je radno přijímat definice zařízení, jež se označují názvem správní soudnictví, s opatrností, domáhají-li se obecné platnosti. „Podoba správního soudnictví se často od státu ke státu mění a ve všeobecné definici obráží se obyčejně zřetelně onen typus správního soudnictví, který je původci definice nejbližší, kdežto povaha typů jiných nebývá vystižena.”<sup>7</sup> Obdobně píše Mazanec<sup>8</sup> a Sládeček<sup>9</sup>. Sládeček se snaží správní soudnictví definovat jako „činnost, která je zaměřena na ochranu subjektivních veřejných práv a kontrolu zákonnosti v jednání orgánů veřejné správy, jež vykonávají státní orgány zpravidla soudního typu, příp. státní orgány více či méně nezávislé.”<sup>10</sup> Zároveň na stejném místě upozorňuje, že taková definice je pouze jen povšechná, obecná a má vcelku omezenou vypovídací schopnost. Mikule píše, že „výraz správní soudnictví je mnohoznačný, a musí být proto opatrně používán a vykládán”<sup>11</sup>, aby dále vymezil, co je v teorii a praxi pojmem správní soudnictví označováno.<sup>12</sup> V jiné své práci uvádí, že „(pojmem správní soudnictví) v sobě obsahuje dva základní prvky: především (...) jde o soudnictví, tedy o činnost soudů, a za druhé (...) se jedná o soudnictví, jehož předmětem jsou záležitosti správní.”<sup>13</sup> Kopecký chápe správní soudnictví jako „činnost nezávislých a nestranných orgánů které formalizovaným postupem přezkoumávají správní akty, případně i jiné postupy veřejné správy, které mohou zasahovat do práv osob.”<sup>14</sup> Průcha vidí specifikum správního soudnictví v tom, že se vyznačuje obsahovým vztahem ke správě. „Pro funkci správního soudnictví by to

---

<sup>7</sup> HÁCHA, E. In: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek IV. Reprint původního vydání. Praha : EUROLEX BOHEMIA, 2000. s. 589.

<sup>8</sup> MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha : Linde Praha, 1996 s. 13.; Mazanec se poté pokouší správní soudnictví definovat jeho funkcí tak, že se jedná o jeden z nástrojů k nastolení a udržení rovnováhy mezi mocí soudní a mocí výkonnou a do značné míry také mezi mocí soudní a mocí zákonodárnou (cit. dílo s. 14).

<sup>9</sup> SLÁDEČEK, V. In: SLÁDEČEK, V., TOMOZSKOVÁ, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. 1. vydání. Wolters Kluwer : Praha, 2010. s. 18 a 29.

<sup>10</sup> SLÁDEČEK, V. In: SLÁDEČEK, V., TOMOZSKOVÁ, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. 1. vydání. Wolters Kluwer : Praha, 2010. s. 30.

<sup>11</sup> MIKULE, V. In HENDRYCH, D. a kolektiv, *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016. s. 367.

<sup>12</sup> MIKULE, V. In HENDRYCH, D. a kolektiv, *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016. s. 368.

<sup>13</sup> Cit. z SLÁDEČEK, V. In: SLÁDEČEK, V., TOMOZSKOVÁ, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. 1. vydání. Wolters Kluwer : Praha, 2010. s. 19.

<sup>14</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2019. s. 469.

*potom mělo představovat především to, že bude poskytovat soudní ochranu veřejným subjektivním právům, majícím v příslušných souvislostech svůj původ v reálných výstupech činnosti orgánů veřejné správy, popř. i v jiných projevech či dopadech jejího chodu.”<sup>15</sup>*

Jak je patrné, různí autoři definují správní soudnictví různě. Jak pregnantně uvádí Mazanec: *„Dnes je správní soudnictví, ať už jsou potíže při jeho vymezení jakékoli, v moderním světě nedoddělitelným atributem právního státu, zaručujícím každému ochranu individuálních (ale i skupinových) práv proti nezákonnému zásahu veřejné moci.”<sup>16</sup>*

V této práci budu pojem správní soudnictví chápat jako jednu z forem soudní kontroly (vykonávané soudy v technickém smyslu; označováno také jako organické správní soudnictví<sup>17</sup>) správy, kdy této soudní kontrole podléhají různé formy činnosti i nečinnosti, veřejné správy, pokud je těmito zasahováno do veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy. Takové chápání správního soudnictví je však determinováno pozitivněprávní úpravou platnou a účinnou na území ČR a nezachycuje v sobě prvky přítomné v jiných modelech správního soudnictví. V žádném případě se tedy nejedná a ani nemůže jednat o obecně platnou definici pojmu správní soudnictví.

## **1.2 Vznik a vývoj správního soudnictví na území dnešní ČR**

### **1.2.1 Historický nástin správního soudnictví<sup>18</sup>**

Počátky správního soudnictví na území dnešní ČR sahají do roku 1867. Základem pro vytvoření správního soudnictví a správních soudů se stal rakouský základní zákon ze dne 21. prosince 1867, č. 144 ř. z., o moci soudcovské, který byl součástí tzv. prosincové ústavy a dle jehož čl. 15 odst. 2 *měl-li by se (...) někdo rozhodnutím nebo nějakým nařízením úřadu správního ve svých právech za zkrácena, má toho vůli, domáhati se práva svého před soudem správním ve veřejném a ústním řízení*

---

<sup>15</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Brno : Doplněk, 2012. s. 332.

<sup>16</sup> MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha : Linde Praha, 1996. s. 13.

<sup>17</sup> MIKULE, V. In: HENDRYCH, D. a kolektiv, *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016. s. 368.

<sup>18</sup> Podrobněji MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha : Linde Praha, 1996. s. 27 an., dále KOPECKÝ, M. *Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví*. *Správní právo 1-2/2018*. s. 33 an.

*proti zástupci úřadu správního.* Odst. první čl. 15 výše zmíněného základního zákona zakotvil oprávnění toho, *kdož by tímto rozhodnutím ve svých právech soukromých vzal škodu,* domáhat se soukromoprávních nároků, o nichž rozhodoval správní úřad, *pořadem práva v civilním soudnictví.*<sup>19</sup> Odst. třetí čl. 15 poté delegoval na zvláštní zákon stanovení případů, v nichž bude správní soud rozhodovat, jak bude složen a jak bude řízení před ním probíhat.

*„Správní soud předvídaný v prosincové ústavě z roku 1867, tedy Správní soudní dvůr (Verwaltungsgerichtshof), se sídlem ve Vídni, byl zřízen zákonem z 22. října 1875 č. 36/1876 ř.z.“*<sup>20</sup> Rakouskému zákonodárci tedy trvalo osm let, než přijal právní úpravu předvídanou čl. 15 odst. 3 základního zákona č. 144/1867 ř. z.<sup>21</sup>

*„Rakouský správní soud byl organisován jako soud a jeho příslušnost byla určena všeobecnou formulí: správní soud rozhoduje ve všech případech, kde někdo tvrdí, že mu bylo v jeho právech ublíženo nezákonným rozhodnutím nebo opatřením<sup>22</sup> správního úřadu. Z takto všeobecně vymezené působnosti správního soudu provedly § 3 a 48 zák. 1875 některé dalekosáhlé výluky. Správní soud rakouský byl omezen na pravomoc zrušovací (kasační): měl-li stížnost za odůvodněnou, nemohl napadeného rozhodnutí nebo opatření měniti, nýbrž jen rušiti.“*<sup>23</sup> Lze si všimnout, že již v prvním zákonu upravujícím správní soudnictví na území dnešní ČR byla při přezkumu správních rozhodnutí zavedena generální klauzule s negativní enumerací a správní soudnictví bylo vystavěno na kasačním principu jako je tomu dnes.

Pro úplnost nutnou podotknout, že v Uhrách byla úprava správního soudnictví jiná.<sup>24</sup>

*„Nově vzniklý československý stát hned v první den svého vzniku 28. října 1918 svou recepční normou převzal celý rakouský a uherský systém veřejné správy a právní řád. Správního soudnictví se však netýkal[a].“*

---

<sup>19</sup> O větvi přezkumu správních rozhodnutí dle části V. zákona č. 99/1963, občanský soudní řád, práce dále nepojednává.

<sup>20</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část.* 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019. s. 471.

<sup>21</sup> Českému zákonodárci trvalo přijetí prováděcího zákona a vytvoření instituce Nejvyššího správního soudu ještě o rok déle (blíže viz dále).

<sup>22</sup> Rozhodnutím byl chápán správní akt deklaratorní, zatímco opatřením správní akt konstitutivní, ačkoliv tyto výrazy nebyly *nijak přesné, aniž ustálené;* viz PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního.* Praha : Jednota právnická, 1906. s. 109.

<sup>23</sup> HOETZL, J. *Soudní kontroly veřejné správy.* Praha : Všehrd, 1924. s. 8.

<sup>24</sup> K právní úpravě správního soudnictví v Uhrách viz HOETZL, J. *Soudní kontroly veřejné správy.* Všehrd. 1924. s. 8 an.

Zákonem ze dne 2. listopadu 1918, č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správní soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, jehož obsah v Rakousku našel inspiraci, byl v Československé republice zřízen jediný nejvyšší správní soud se sídlem v Praze. Ustanovení § 2 předmětného zákona stanovilo, že *pro příslušnost a složení nejvyššího správního soudu i pro řízení před ním platí předpisy §§ 2, a násl. zákona ze dne 22. října 1875, č. 36 ř. z. z r. 1876, jeho novely ze dne 21. září 1905, č. 149 ř. z., i jeho jednací řád (ministerské nař. ze dne 22. srpna 1907, č. 209 ř. z.)* s určitými změnami a odchylkami, které byly v zákonu následně vyjmenovány.<sup>25</sup> Touto normou tedy došlo k recepci rakouské právní úpravy, která byla modifikována. Za pozornost stojí, že tehdejší nejvyšší správní soud rozhodoval *mj. o stížnostech státních občanů ohledně porušení politických práv, zaručených jim ústavou, poté co byla záležitost rozhodnuta zákonem předepsanou správní cestou.*<sup>26</sup> V Předlitavsku byla tato pravomoc svěřena Říšskému soudu. NSS tedy plnil jednu z rolí, kterou nyní plní soud ústavní.

Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, v § 88 odst. 1 stanovil, že soudní ochranu proti správním úřadům poskytuje v nejvyšší stoličce soud složený z neodvislých soudců a zřízený pro celé území republiky. *„Ačkoliv bylo toto ustanovení obsaženo v hlavě třetí Moc vládní a výkonná, nikoli tedy v hlavě o moci soudcovské, nebylo pochybností o tom, že vykonávání správního soudnictví náleží soudům, nikoliv orgánům jiným (výkonným).“*<sup>27</sup> Soudem zřízeným pro území celé republiky byl nejvyšší správní soud se sídlem v Praze. Nejvyšší správní soud však nebyl jediným správní soudem zřízeným na území ČSR. Mezi další soudy veřejného práva patřily soud volební, patentní, kartelový, ústavní a soudy pojišťovací.

V ustanovení § 86 zákona č. 121/1920 Sb. z. a n. se stanovilo, že *v nižších státních úřadech správních budiž podle možnosti zastoupen živel občanský a budiž postaráno při správních úřadech o nejvydatnější ochranu práv a zájmů občanstva (správní soudnictví).* Weyr považoval ustanovení § 86 za *jakousi legální definici*

---

<sup>25</sup> Plný text zákona č. 3/1918 Sb. z. a n. dostupný na [http://www.nssoud.cz/historie/3\\_1918.pdf](http://www.nssoud.cz/historie/3_1918.pdf).

<sup>26</sup> § 2, bod 4. zákona č. 3/1918 Sb. z. a n. ve spojení s čl. 3, bod b) základního zákona č. 143/1867 ř. z., o zřízení říšského soudu.

<sup>27</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019. s. 472.

*správního soudnictví.*<sup>28</sup> Lze si všimnout, že správní soudnictví bylo v tomto pojetí odlišné od dnešního pojetí správního soudnictví ztělesněného zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále také jako „s.ř.s.“). Dle ústavní listiny z r. 1920 mělo být správní soudnictví jakožto *ochrana práv a zájmů občanstva* vykonáváno správními úřady. Soudní ochranu proti správním úřadům pak poskytoval *v nejvyšší stoličce soud složený z neodvislých soudců a zřízený pro území celé republiky.*<sup>29</sup> Naproti tomu dnes mají veřejná subjektivní práva občanstva chránit soudy. Weyrova legální definice správního soudnictví, pokud je vůbec možné správní soudnictví definovat<sup>30</sup>, tak není na dnešní právní stav aplikovatelná. Za současného právního stavu charakterizuje pojem správní soudnictví spíše § 88 ústavní listiny z r. 1920 nežli její § 86, ačkoliv ani ten nelze považovat za definici dnešního správního soudnictví na území ČR.

*„Správní soudnictví ve smyslu ust. § 86 Ust 1920 měl zavést zákon č. 158/1920 Sb., o správním soudnictví u úřadů okresních a župních. V historických zemích se zamýšlená reforma územního uspořádání nakonec neuskutečnila a tento zákon nikdy nenabyl účinnosti.“*<sup>31</sup>

Bezprostředně po druhé světové válce vykonával nejvyšší správní soud svou činnost dále. Počítala s ním i ústava z r. 1948<sup>32</sup>. V § 137 odst. 1 hovořila však již toliko o *správním soudu* a stanovila jeho působnost pro území celé republiky<sup>33</sup>. Zákonem č. 166/1949 Sb., o sídle správního soudu, bylo sídlo správního soudu přeneseno do Bratislavy.

*„Správní soudnictví, stejně jako jiné nezávislé soudnictví, jako forma ochrany práv, bylo politickému režimu, který pošlapával základní lidská práva a svobody, trnem v oku.“*<sup>34</sup> Roku 1952 tak došlo druhým odstavcem § 18 zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, ke *zrušení všech předpisů o správním soudu* a tím k takřka celkové

---

<sup>28</sup> WEYR, F. *Československé právo správní. Část obecná.* Brno : Právník, 1922. s. 111.

<sup>29</sup> § 88 odst. 1 zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky.

<sup>30</sup> Viz kap. č. 1.1.

<sup>31</sup> MIKULE, V. In: HENDRYCH, D. a kolektiv, *Správní právo: obecná část.* 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016. s. 372. Ke koncepci zmíněného zákona viz citované dílo.

<sup>32</sup> Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

<sup>33</sup> Langášek píše, že ústava se správním soudem počítala toliko ze setrvačnosti. LANGÁŠEK, T. In: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář.* 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2016. s. 956.

<sup>34</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část.* 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2019. s. 473.

likvidaci<sup>35</sup> správního soudnictví. „*Občanský soudní řád (§ 244-250 OSŘ ve znění platném před 1. lednem 1992) sice pro přezkoumávání správních rozhodnutí obecnými soudy vytvářel určité obecné podmínky (byl založen na principu enumerace), jednotlivé zákony však s takovým postupem počítaly jen velice zřídka, a tak pro občany mělo význam prakticky jenom soudní přezkoumávání některých rozhodnutí ve věcech sociálního zabezpečení.*”<sup>36</sup>

Správní soudnictví mělo být nahrazeno všeobecným dozorem po sovětském vzoru budované prokuratury. Prokuratura měla dohlížet na dodržování socialistické zákonnosti. „*Všeobecný dozor prokuratury je dozor nad důsledným prováděním a zachováváním zákonů a jiných právních předpisů (vládních nařízení, nařízení ministrů, vyhlášek apod.) ministerstvy a jinými orgány státní správy, národními výbory, hospodářskými a jinými organizacemi.*”<sup>37</sup>

Základ právní úpravy byl obsažen v ústavním zákonu č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře. Ustanovení § 6 tohoto ústavního zákona svěřilo pravomoc nejvyššího dozoru na přesné provádění a zachovávání zákonů a jiných právních předpisů všemi ministerstvy a jinými úřady, soudy, národními výbory, orgány, institucemi a úředními osobami, jakož i jednotlivými občany generálnímu prokurátorovi.

Na zákonné úrovni byla prokuratura upravena v zákonu č. 65/1952 Sb., o prokuratuře. Tento zákon vymezil působnost a organizaci prokuratury. Ustanovení § 3 a 4 předmětného zákona upravovaly pravomoc generálního prokurátora podat protest proti správnímu aktu. Tehdejší právní slovník definoval protest prokurátora jako „*prokurátorský akt, kterým prokurátor prosazuje zachování socialistické zákonnosti, je-li k nápravě třeba, aby nezákonné rozhodnutí správního orgánu (např. výkonného orgánu národního výboru) nebo hospodářského orgánu (představenstva družstva, vedení národního podniku apod.) bylo odstraněno. (...) Protest lze podat proti každému aktu, kterým byl porušen zákon, tedy jak proti aktu obecné povahy (vyhláška ministerstva, obecně závazné nařízení národního výboru,*

---

<sup>35</sup> Možnost soudního přezkumu správních rozhodnutí zůstala zachována pouze v oblasti nemocenského a sociálního pojištění a prováděly ji soudy civilní na základě zákona č. 142/1950 Sb., o řízení ve věcech občanskoprávních (občanský soudní řád).

<sup>36</sup> MIKULE, V. In: HENDRYCH, D. a kolektiv. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016. s. 372.

<sup>37</sup> HROMADA, J. a kol. *Právní slovník*. 2. vydání. Praha : Orbis, 1966. s. 482.

*směrnice úřadu apod.), tak proti rozhodnutí v jednotlivých věcech.*<sup>38</sup> Protest podával generální prokurátor u úřadu/orgánu, proti jehož aktu protest směřoval<sup>39</sup> s tím, že „[P]rotestem se musel příslušný úřad zabývat a pokud mu nevyhověl a předmětné rozhodnutí nezrušil (příp. nenahradil novým), předložil věc k rozhodnutí nadřízenému orgánu. Pokud tento protestu nevyhověl, bylo možno podat protest další a o věci mohla v posledku rozhodovat až vláda.”<sup>40</sup>

Zákon o prokuratuře z roku 1952 byl v roce 1956 nahrazen novým zákonem a sice zákonem č. 65/1956 Sb., o prokuratuře. Tento zákon obdobně jako jeho předchůdce zachoval pravomoc nejvyššího dozoru nad zachováním socialistické zákonnosti v působnosti generálního prokurátora. Zakotvil pravomoc *řadových*<sup>41</sup> prokurátorů podat protest proti obecně závazným nařízením národních výborů, proti obecným právním předpisům a proti rozhodnutím, opatřením a jiným aktům, které odporují zákonům a jiným právním předpisům.<sup>42</sup> „Dále měli prokurátoři pravomoc podávat upozornění za účelem odstranění porušování zákonů a jiných právních předpisů, nikoli vůči konkrétnímu správnímu aktu, ale např. při závadách v činnosti úřadu, které se projeví v jejich rozhodovací činnosti ve více případech.”<sup>43, 44</sup>

V roce 1965 došlo znovu k nahrazení zákona o prokuratuře a to zákonem č. 60/1965 Sb., o prokuratuře. Ve vztahu k pravomoci prokuratury podávat protest a upozornění nepřinesl tento zákon žádné novoty. Tento zákon byl zrušen k 31. prosinci 1993 dodnes platným a účinným zákonem č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

Lze si všimnout, že účelem pravomoci prokuratury spočívající v možnosti podávat protest proti správnímu aktu byla ochrana objektivního práva, nikoliv práv veřejných subjektivních. Proto v žádném případě nelze mluvit o tom, že by

---

<sup>38</sup> HROMADA, J. a kol. *Právníký slovník*. 2. vydání. Praha : Orbis, 1966. s. 483; v podrobnostech viz citované dílo.

<sup>39</sup> § 3 a 4 zákona č. 65/1952 Sb.

<sup>40</sup> LATA, J. *Prokuratura* In: BOBEK, M., MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Komunistické právo v Československu: kapitoly z dějin bezpráví*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009. s. 856.

<sup>41</sup> Ve smyslu prokurátorů odlišných od generálního prokurátora.

<sup>42</sup> § 10 zákona č. 65/1956 Sb.

<sup>43</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019. s. 473.

<sup>44</sup> V podrobnostech viz heslo *prokurátor* In: HROMADA, J. a kol. *Právníký slovník*. 2. vydání. Praha : Orbis, 1966. s. 484-485.

všeobecný dozor prokuratury nahradil jím zrušené správní soudnictví.<sup>45</sup> „Všeobecný dozor prokuratury byl po celou dobu své existence jen nedostatečnou náhražkou bývalého správního soudnictví, pokud se týče ochrany individuálních veřejných práv. Na přelomu padesátých a šedesátých let byla činnost prokuratury na tomto úseku v řadě směrů deformována a doplňovala represi proti některým skupinám obyvatelstva.”<sup>46</sup>

Pokud budeme tuto pravomoc prokuratury chápat jako podnět nebo návrh<sup>47</sup> na změnu či zrušení vydaného správního aktu, lze v ní s jistou dávkou zjednodušení shledávat částečnou podobnost s dnešní zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce, o které bude pojednáno níže. Lze se setkat s názorem, že „že uplatnění zvláštní žalobní legitimace nebude primárně mířit na to, aby byla poskytnuta ochrana veřejným subjektivním právům, což je obecně účelem správního soudnictví (srov. § 2 s. ř. s.), nýbrž aby byla poskytnuta ochrana objektivnímu právu (zákonnosti) v případech, kdy to vyžaduje veřejný zájem.”<sup>48</sup> Stejným cílem byl motivován i všeobecný dozor prokuratury.

Tyto dva instituty taktéž spojuje povinnost orgánu veřejné moci, vůči němuž protest, resp. žaloba proti rozhodnutí správního orgánu z důvodu ochrany veřejného zájmu, směřuje, zabývat se jejich projednáním a rozhodnout o nich.<sup>49</sup>

Mazanec přiznával prokuratuře významnou úlohu při ochraně veřejného zájmu.<sup>50</sup> Výše již zmíněným zákonem č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, došlo ke zrušení prokuratury jako takové a tím i pravomoci prokurátora podávat protest proti správnímu aktu. Absentoval tedy orgán, který by se před správním soudem mohl domáhat zrušení správního aktu proto, že na takovém zrušení je dán veřejný zájem. Dle Mazance tak z tohoto pohledu bylo „zrušení všeobecného dozoru

---

<sup>45</sup> Shodně KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019. s. 473; opačně LATA, J. *Prokuratura* In: BOBEK, M., MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Komunistické právo v Československu: kapitoly z dějin bezpráví*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009. s. 879.

<sup>46</sup> MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha : Linde Praha, 1996. s. 36.

<sup>47</sup> Nejedná se o podnět nebo návrh ve smyslu dnešního zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>48</sup> KAŠPÁRKOVÁ, M. *Proměna v posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce podané ve veřejném zájmu*. *Správní právo* 8/2018. s. 525.

<sup>49</sup> Viz kapitola 1.2 Shledání závažného veřejného zájmu nejvyšším státním zástupcem.

<sup>50</sup> MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha : Linde Praha, 1996. s. 37.



*prokuratury (...) nedomyšlené a předčasné a jeví se jako anachronický ústupek liberalistické doktríně.*<sup>51</sup>

K formálnímu znovuoobnovení správního soudnictví došlo ústavním zákonem č. 155/1969 Sb., kterým se mění a doplňuje hlava osmá Ústavy. Jeho čl. 98 odst. 4 stanovil, že *působnost soudů při přezkouvání zákonnosti rozhodnutí správních orgánů stanoví zákon Federálního shromáždění. Žádný takový zákon však přijat nebyl.*

### **1.2.2 Správní soudnictví po roce 1989**

Po společenských změnách v listopadu 1989 „*se záhy objevily úvahy o potřebě 'řádné' soudní kontroly správy.*“<sup>52</sup> Vlivem změny politického režimu se znovuoobjevila potřeba ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Převratná změna umožňující tuto ochranu nastala přijetím ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky (dále jen „Listina“). V čl. 36 odst. 2 Listiny bylo zakotveno právo každého, *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkouvání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.* Enumerativní pozitivní výčet případů, kdy bylo soudní přezkoumání přípustné<sup>53</sup>, byl po prvorepublikovém vzoru nahrazen generální klauzulí se zákonnou negativní enumerací („*nestanoví-li zákon jinak*“). Na zákonné úrovni byla ústavní úprava provedena zákonem č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád (dále jen „OSŘ 1991“), který obsahoval novou část pátou nazvanou *Správní soudnictví*. Dle úvodního ustanovení části páté ve správním soudnictví přezkoumávaly soudy na základě žalob nebo opravných prostředků zákonnost

---

<sup>51</sup> MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha : Linde Praha, 1996. s. 37. Mazanec upozorňoval, že „*specializovaný prokurátor (nebo jiný orgán státu), zbavený politických otěží, by mohl být právě tím subjektem, kterému by mohla být svěřena actio popularis.*“ (MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha : Linde Praha, 1996. s. 37); Vzhledem k současnému postavení nejvyššího státního zástupce (viz § 9 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství) je otázkou, do jaké míry je objektivně naplněn předpoklad absence politických otěží v jeho činnosti.

<sup>52</sup> SLÁDEČEK, V. In: SLÁDEČEK, V., TOMOZSKOVÁ, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. 1. vydání. Wolters Kluwer : Praha, 2010. s. 37.

<sup>53</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019. s. 474.

rozhodnutí orgánů veřejné správy.<sup>54</sup> Část pátá svěřila správním soudům pravomoc přezkoumávat na základě žalob pravomocná rozhodnutí správních orgánů, pokud byly v řízení před správním orgánem vyčerpány řádné opravné prostředky. Ustanovení § 248 poté stanovilo negativní enumerací rozhodnutí, která správní soudy nepřezkoumávaly.

Vedle toho zákon správním soudům svěřil rozhodování o opravných prostředcích proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů, což aktuální právní úprava nepřevzala.<sup>55</sup>

Věcnou příslušnost správních soudů stanovoval § 246 OSŘ 1991 tak, že obecně příslušnými byly soudy krajské. Rozhodování bylo však svěřeno i soudům okresním, Nejvyššímu soudu České republiky, Slovenské republiky i České a Slovenské Federativní republiky.<sup>56</sup> Později bylo rozhodování svěřeno i soudům vrchním.<sup>57</sup>

Kromě věci důchodového zabezpečení, kde bylo možné podat proti rozhodnutí krajského soudu odvolání k nejvyššímu soudu republiky, nebylo možné proti rozhodnutím správních soudů podávat opravné prostředky. Absentoval tak orgán, který by sjednocoval judikaturu správních soudů. Tuto činnost, a zároveň jakýsi odvolací orgán, suploval Ústavní soud (dále také jako „ÚS“), který měl na základě čl. 87 odst. 1 písm. d) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“), pravomoc rozhodovat o *ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod*. „Ústavní soud tento stav oprávněně kritizoval s poukazem na to, že tuto funkci (jakož i úkol sjednocovat judikaturu atd.) by měl plnit Nejvyšší správní soud, který byl podle čl. 91 Ústavy součástí soustavy obecných soudů, jehož zřízení však bylo dále odkládáno.“<sup>58, 59</sup>

---

<sup>54</sup> § 244, odst. 1 OSŘ 1991.

<sup>55</sup> Ta stojí na zásadě subsidiarity soudního přezkumu a nutnosti domáhat se nápravy rozhodnutí již uvnitř systému veřejné správy. - § 5 a § 68 písm. a) s.ř.s.

<sup>56</sup> § 246 OSŘ 1991.

<sup>57</sup> novela OSŘ provedená zákonem č. 24/1991 Sb., čl. I, bod 26.

<sup>58</sup> MIKULE, V. In: HENDRYCH, D. a kolektiv, *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016. s. 373.

<sup>59</sup> Jak se Nejvyšší správní soud *dostal* do návrhu Ústavy viz panel M. Výborného na Konferenci k 15. výročí Nejvyššího správní soudu ze dne 13. září 2018, dostupné na <http://nssoud-stream.cz/>.

Kritika ze strany Ústavního soudu vyvrcholila<sup>60</sup> v létě r. 2001, kdy ÚS nálezem ze dne 21. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, zrušil část pátou zákona č. 99/1963, občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, k 31. prosinci 2002.<sup>61</sup> Ústavní soud tak zákonodárci poskytl relativně dlouhou lhůtu k přípravě nové zákonné úpravy.<sup>62</sup>

Ústavních deficitů, o něž Ústavní soud opřel svůj derogační nález, bylo několik. Soudnímu přezkumu byla z hlediska forem činnosti veřejné správy podrobena pouze správní rozhodnutí, neexistovala tak obrana proti např. bezprostředním zásahům správních orgánů, stejně jako proti jejich případné nečinnosti. Dále se soudní ochrany mohl dovolávat pouze účastník správního řízení, z něhož napadeného rozhodnutí vzešlo. Ten, do jehož práv bylo správním rozhodnutím zasazeno, a nebyl při tom účastníkem správního řízení, se proti takovému zásahu nemohl bránit. V neposlední řadě byl namítán nesoulad právní úpravy s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>63</sup> (dále jen „Úmluva“), tedy nedostatek tzv. plné jurisdikce<sup>64</sup> správních soudů, „*tj. absence možnosti komplexně posuzovat skutkový i právní stav věci (včetně možnosti provádět dokazování), neboť podle tehdejší úpravy bylo možné přezkoumávat pouze zákonnost rozhodnutí (s pouze výjimečnou možností dokazování).*“<sup>65</sup> Článek 6 odst. 1 Úmluvy totiž předvídá plný soudní přezkum, „*tj. nejen z pohledu formálního dodržení zákona, ale též pokud jde o věcnou správnost rozhodování správních orgánů. (...)* Z toho je patrné, že komentované ustanovení (čl. 36 odst. 2 Listiny - pozn. aut.) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy se svou podstatou a rozsahem mijejí, a správní soudnictví budované

---

<sup>60</sup> Ze derogačních nálezů ÚS dopadajících na rozebíranou problematiku např. nález ÚS ze dne 17. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000, nález ÚS ze dne 12. července 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000.

<sup>61</sup> Zákonodárce si nedostatky právní úpravy uvědomoval a snažil se připravit nový zákon o správním soudnictví; viz např. SLÁDEČEK, V. In: SLÁDEČEK, V., TOMOZSKOVÁ, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. 1. vydání. Wolters Kluwer : Praha, 2010. s. 38 an. Jak lze vyčíst ze zmíněného nálezu ÚS, i ministerstvo spravedlnosti vidělo tehdejší stav právní úpravy správního soudnictví jako nevyhovující.

<sup>62</sup> Z nálezu je patrné, že se ÚS zabýval i otázkou, v jakém stavu byly probíhající legislativní práce na nové úpravě správního soudnictví.

<sup>63</sup> Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

<sup>64</sup> K pojmu plná jurisdikce, pozitivněprávně upraveném v § 77 odst. 2 s.ř.s., detailně POMAHAČ, R. *Plná jurisdikce správních soudů*. Soudní rozhledy 3/2002. nebo rozsudek NSS ze dne 28. března 2007, sp. zn. 1 As 32/2006-99.

<sup>65</sup> SLÁDEČEK, V. In: SLÁDEČEK, V., TOMOZSKOVÁ, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. 1. vydání. Wolters Kluwer : Praha, 2010. s. 39.

na principech Listiny proto nemohlo obstát ve světle Úmluvy.”<sup>66</sup> Úpravě správního soudnictví bylo vytýkáno i nenaplnění požadavku ústavodárce na zřízení Nejvyššího správního soudu.

### 1.2.3 Současný stav správního soudnictví v ČR

Po derogačním zásahu ÚS došlo k přijetí několika zákonů upravujících správní soudnictví. Jednalo se o zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního a zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

Sněmovní tisk č. 669 třetího volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR nazvaný *Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury*<sup>67</sup> obsahoval tři návrhy organizační struktury správního soudnictví<sup>68</sup>. Varianta I. svěřovala rozhodování v oblasti správního soudnictví do působnosti obecných soudů v čele se soudem Nejvyšším. Tato varianta tedy vyžadovala změnu Ústavy, kde čl. 91 stále počítal s Nejvyšším správním soudem jakožto součástí soustavy obecných soudů. Podle varianty II. by bylo správní soudnictví v působnosti obecných soudů a Nejvyššího správního soudu, který by tvořil vrchol soudní soustavy pro správní soudnictví. Konečně varianta III. pak počítala se zřízením samostatné soudní soustavy správní soudů v čele s Nejvyšším správním soudem. Zákonodárce nakonec přistoupil k variantě prostřední a zákonem č. 150/2002 Sb. svěřil rozhodování v oblasti správního soudnictví v prvním stupni do působnosti krajských soudů, u nichž vznikly specializované správní úseky. Nejvyšší správní soud pak rozhodoval o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů a plnil, přesněji doposud plní, roli sjednocovatele jejich judikatury.

---

<sup>66</sup> POSPÍŠIL, I. In: WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2012. s. 744.

<sup>67</sup> Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=669&CT1=0>.

<sup>68</sup> Podrobněji PRŮCHA, P. *K ústavním základům správního soudnictví*. Správní právo 1-2/2018. s. 64-65.

Nová úprava správního soudnictví je vybudována na kasačním principu.<sup>69</sup> Řízení je ovládáno zásadou dispoziční<sup>70</sup> a principem subsidiarity a posteriority soudního přezkumu<sup>71</sup>.

Zákonem č. 151/2002 Sb. byla do občanského soudního řádu znovu zavedena část pátá, tentokrát však s jiným názvem i obsahem. Svěřila soudům rozhodujícím v občanském soudním řízení rozhodování ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem v soukromoprávní věci. Civilní soudy rozhodující dle části páté zákona č. 99/1963 Sb, občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OSŘ“) tedy poskytují ochranu soukromým subjektivní právům v případech, kdy o těchto právech rozhodl správní orgán ve smyslu § 244 odst. 1 OSŘ.

Vzhledem k tomu, že současná úprava obsažená v s.ř.s. a OSŘ determinuje příslušnost rozhodování soudů dle povahy práv, o nichž je rozhodováno, a navrácí se k právnímu dualismu rozlišujícím veřejná a soukromá subjektivní práva, bylo nutno do právního řádu zavést mechanismus, kterým by bylo konečně rozhodnuto o povaze práv, o nichž se v řízení jedná, a tím i stanovena příslušnost správních soudů rozhodujících dle s.ř.s. a civilních soudů rozhodujících dle části páté OSŘ. Tento mechanismus je obsažen v zákonu č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Byl zřízen institut zvláštního senátu složený ze tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu<sup>72</sup>, který dle zmíněného zákona rozhoduje kladné nebo záporné kompetenční spory o pravomoc nebo věcnou příslušnost vydat rozhodnutí, jehož stranami jsou soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy, nebo soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Výjimku tvoří rozhodování v některých věcech politických stran a politických hnutí, místního a krajského referenda, v kompetenčních sporech a rozhodování o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., *o svobodném přístupu k informacím*.

<sup>70</sup> § 5 a § 32 s.ř.s.

<sup>71</sup> § 5 s.ř.s.

<sup>72</sup> § 2 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb.

<sup>73</sup> § 1 zákona č. 131/2002 Sb.

## 2 Institut zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce

Ústavní zakotvení státního zastupitelství jako zvláštního orgánu moci výkonné odlišného od správních úřadů<sup>74</sup> je obsaženo v čl. 80 Ústavy, kde v odstavci prvním stojí, že „[S]tátní zastupitelství zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení; vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon.“ Dané ustanovení tedy stanovuje trestní působnost státního zastupitelství (část věty před středníkem) a umožňuje zákonodárci vymežit netrestní působnosti státního zastupitelství (část věty za středníkem). Jedním ze zákonů konkretizujících ústavně zakotvenou možnost zákonného vymezení netrestní působnosti státního zastupitelství je zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění, konkrétně ustanovení § 66 odst. 2 s.ř.s., které nejvyššímu státnímu zástupci (dále také jako „NSZ“) umožňuje podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 an. s.ř.s., *jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem.*

### 2.1 Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce vedle obecné žalobní legitimace

*„V rámci úpravy řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu lze rozlišovat tzv. obecnou žalobu, zvláštní žaloby ve věcech veřejného zájmu a žaloby ve věcech územní samosprávy.“*<sup>75</sup> Žalobní legitimace NSZ stojí vedle žalobní legitimace obecné, která je vymezena v § 65 s.ř.s., který vychází z *„uplatnění generální přezkumné klauzule a žalobní oprávnění dává každému, kdo tvrdí, že jakýmkoli rozhodnutím správního orgánu byl dotčen na svých právech.“*<sup>76, 77</sup> Obecná žalobní legitimace tedy není nutně vázána na účast žalobce v žalobě předcházejícímu správnímu řízení. *Conditio sine qua non* je však žalobcovo tvrzení (I.), že byl na svých právech (II.) přímo (III.) nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení (IV.) úkonem správního orgánu (V.), jímž se zakládají, mění,

---

<sup>74</sup> Rozsudek NSS ze dne 4. října 2011, č.j. 2 As 93/2011-77 a náleží ÚS ze dne 28. června 2011, sp. zn. Pl. ÚS 17/10.

<sup>75</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019. s. 485.

<sup>76</sup> Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, č. 150/2002 Dz.

<sup>77</sup> Text s.ř.s. v § 65 (institut žaloby proti rozhodnutí správního orgánu) modifikován teleologickým výkladem tak, že jej rozšířil senát NSS v usnesení ze dne 23. března 2005, čj. 6 A 25/2002, nahradil konceptem dotčení právní sféry žalobce - viz dále.

ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (VI.) zkrácen (VII.).<sup>78</sup> Žalobu je oprávněn podat i žalobce - účastník řízení před správním orgánem (I.), který není k jejímu podání oprávněn podle § 65, odst. 1 s.ř.s. (II.), pokud tvrdí (III.), že postupem správního orgánu (IV.) byl zkrácen na právech (IV.), která jemu přísluší (V.), takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí (VI.).<sup>79</sup> Podle § 65 odst. 2 s.ř.s. se tedy ochrany ve správním soudnictví může domáhat pouze účastník předcházejícího správního řízení. Aktivní procesní legitimace podle § 65 odst. 1 s.ř.s. míří na ochranu hmotných práv, zatímco legitimace podle § 65 odst. 2 s.ř.s. na ochranu práv procesních.

Nejvyšší správní soud (dále také jako „NSS“) v usnesení rozšířeného senátu (dále také jako „RS NSS“) ze dne 23. května 2005, č.j. 6 A 25/2002-42 vyložil, že schopnost prokázat zásah do přesně specifikovaných veřejných subjektivních práv není podmínkou řízení, nýbrž otázkou posouzení důvodnosti žaloby, a dále že „(...) [Z] předestřených úvah tedy vcelku jednoznačně vyplývá neudržitelnost takové interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Vyskytují se totiž poměrně zhusta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají (a přesto jsou podrobena přezkumu - viz i citovaná judikatura Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva), jednak je takový požadavek zpochybnitelný už z toho důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok. Ze všech těchto příčin nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce (...), tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil,

---

<sup>78</sup> § 65 odst. 1 s.ř.s.

<sup>79</sup> § 65 odst. 2 s.ř.s.

změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě - negativně projevil v jeho právní sféře.” Nahradil tak přísně gramatický výklad říkající, že pro přípustnost žaloby je vyžadováno zkrácení žalobce na jeho právech, konceptem dotčení právní sféry žalobce<sup>80</sup> předvídaným již v důvodové zprávě k s.ř.s., kdy pro přípustnost žaloby je toto dotčení dostačující a posouzení skutečného zkrácení žalobce na jeho konkrétních právech je již otázkou její důvodnosti.

Vedle obecné žalobní legitimace stojí institut zvláštní žalobní legitimace. „Důvodem vedoucím k přijetí zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu byla skutečnost, že se tím vyhovělo společenské potřebě, pocíťované po zrušení prokuratury s jejím tzv. všeobecným dozorem. Od roku 1994 byla ochrana právního řádu před jeho porušováním v něčí neprospěch v rukou správních orgánů, jejich dohled nad rozhodováním nižších správních orgánů byl leckdy nesystematický a nedůsledný, takže ochrana právního řádu v tomto směru byla hodnocena jako nedostatečná.”<sup>81</sup>

Účelem žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce není chránit každý veřejný zájem.<sup>82</sup> NSZ je k podání žaloby oprávněn jen tehdy, pokud na jejím podání shledá závažný veřejný zájem. To znamená, že jím podaná žaloba nebude primárně směřovat k ochraně práv hmotných nebo procesních konkrétního subjektu, ale k ochraně veřejného zájmu<sup>83</sup> jakožto abstraktního pojmu, který bude obsahem naplňovat NSZ na základě konkrétních okolností.

---

<sup>80</sup> Závěr RS NSS hovořící o konceptu právní sféry například Z. Kühn považuje za sporný. KÜHN, Z. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2019. s. 513. Ve vztahu k zamítavým správním rozhodnutím v řízeních o žádosti tvrdí, že „zamítnutí návrhu na vydání konstitutivního rozhodnutí lze totiž stejně dobře interpretovat jako deklaratorní rozhodnutí, že tu určité právo není.”; obdobnou myšlenku vyjádřil i J. Vedral - VEDRAL, J. In: RAJCHL, J. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. s. 144.

<sup>81</sup> VESECKÁ, R. *Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle soudního řádu správního*. dostupné na <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/vesecka.pdf>. s. 2.

<sup>82</sup> Srov. KAŠPÁRKOVÁ, M. *Proměna v posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce podané ve veřejném zájmu*. *Správní právo* 8/2018. s. 527.

<sup>83</sup> POTĚŠIL, L. In: POTĚŠIL, L. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha : Leges, 2014. s. 575: „Zakotvení zvláštní žalobní legitimace a ochrana (závažného) veřejného zájmu úzce souvisí s tím, že v daných případech nepůjde primárně o naplnění účelu v podobě poskytnutí ochrany veřejným subjektivním právům (srov. § 2 SŘS), nýbrž půjde o ochranu objektivního práva (zákonosti), a to ve zvláštních případech, kdy to vyžaduje (závažný) veřejný zájem.”



Zvláštnost žalobní legitimace NSZ se dále projevuje v délce lhůty pro podání žaloby. Obecná lhůta pro podání žaloby je ve smyslu § 72 odst. 1 s.ř.s. dvouměsíční a počíná běžet okamžikem oznámení rozhodnutí správního orgánu doručením jeho písemného vyhotovení<sup>84</sup>, zatímco NSZ je podle § 72 odst. 2 s.ř.s. oprávněn podat žalobu ve lhůtě tří let, kdy tato počíná běžet okamžikem nabytí právní moci rozhodnutí<sup>85</sup>. Pokud rozhodnutí nenabývá právní moci, poté počíná běžet doručením rozhodnutí poslednímu účastníkovi, který proti němu mohl sám podat žalobu.

Soudní řád správní v § 66 odst. 2 tedy poskytuje nejvyššímu státnímu zástupci aktivní žalobní legitimaci procesní za podmínky, že tento *shledá* k podání žaloby *závažný veřejný zájem*. Dané ustanovení obsahuje několik pojmů, jejichž význam je třeba osvětlit.

### 2.1.1 Závažný veřejný zájem

Předně se jedná o neurčitý právní pojem *závažný veřejný zájem*. Pojem zájem vždy vyjadřuje určitý vztah, je vždy spjat se subjektem, jímž je člověk jako jedinec, skupina lidí nebo společnost jako celek.<sup>86</sup> Základní dělení zájmu je na zájem soukromý a zájem veřejný.

Eliáš vymezil pojem veřejný zájem takto: „*Určitý zájem je veřejným zájmem, pokud sleduje jako svůj cíl veřejné (obecné) blaho, strážlivěji vyjádřeno, veřejný nebo obecný prospěch (utilitas publica). Obecné blaho je ideál, jehož se společnost nevzdává, ale k němuž se lidské snažení může jen přibližovat (podobně jako ke spravedlnosti) právě proto, že v praktickém životě demokratického státu ovlivňuje politiku i zákonodárství kompromis, prosazení názoru aktuální nevýrazné většiny nebo mediální agitace či jiné působení, jakkoli výsledek, poměřován kritériem obecného blaha, nemusí být vždy přesvědčivý.*”<sup>87</sup> Kopecný ve své učebnici vymezil veřejný zájem obdobně jako Eliáš a sice tak, že se jedná o “*zájem veřejně prospěšný. Nemusí se nutně jednat o zájem státu či jiných veřejných pospolitostí, ale i třeba zájem jednotlivce, je-li nutné umožnit užívání jeho věci v soukromém vlastnictví*

---

<sup>84</sup> Pokud zvláštní zákon nestanovuje jinou lhůtu - § 72 odst. 1 *in fine* s.ř.s.

<sup>85</sup> Pokud zvláštní zákon nestanoví jinak - § 72 odst. 2 s.ř.s.

<sup>86</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 1995. s. 31.

<sup>87</sup> ELIÁŠ, K. *K justifikaci pravidla o nezávislosti uplatňování soukromého práva na uplatňování práva veřejného*. Právník 11/2014. s. 1014.

*zřízením věcného břemene.*<sup>88</sup> Za veřejný zájem tedy nelze vždy a priori považovat zájem státu či jiné veřejnoprávní korporace, jak tvrdí jiná část teorie.<sup>89</sup> V aplikační praxi se pojem veřejný zájem ztotožňuje s pojmem zájem obecný, ačkoliv část teorie označuje ono ztotožnění za nepřesné.<sup>90</sup>

Ústavní soud k veřejnému zájmu v jednom ze svých nálezů uvedl následující: „*Veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplýnout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování) a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit.*”<sup>91</sup> Ústavní soud tedy dovedl, že k naplnění obsahu pojmu veřejného zájmu dochází v průběhu určitého procesu, kdy jsou poměřovány jednotlivé, dílčí zájmy, ať už soukromé, nebo veřejné. Není totiž vyloučeno, že v konkrétní situaci dojde k poměrování více veřejných zájmů. Orgán veřejné moci<sup>92</sup> provádějící intelektuální činnost spočívající v naplnění obsahu pojmu veřejného zájmu je povinen zdůvodnit, proč se přiklonil na stranu toho kterého veřejného zájmu, a proč jiný veřejný zájem upozadil. „*Lze si jistě představit, k jakým důsledkům by vedlo volné uvažování o veřejném zájmu např. ve vztahu k postupům podle § 66 odst. 2 a 3 soudního řádu správního (...)*”<sup>93</sup>

Pro aktivní procesní legitimaci NSZ však není dostačující shledání prostého veřejného zájmu, nýbrž přítomný veřejný zájem musí být kvalifikovaný - slovy

---

<sup>88</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019. s. 229.

<sup>89</sup> Viz Gerlochova definice veřejného zájmu jako druhu zájmu, který je obecně prospěšný (zejména zájem státu či jiné veřejnoprávní korporace), opak čistě soukromého zájmu. GERLOCH, A. *Veřejný zájem*. In: HENDRYCH, D., BĚLINA, M., FIALA, J., ŠÁMAL, P., ŠTÜRMA, P., ŠTENGLOVÁ, I., KARFÍKOVÁ, M. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. citováno z [www.beck-online.cz](http://www.beck-online.cz).

S Gerlochem lze souhlasit potud, pokud definuje veřejný zájem jako druh zájmu, který je obecně prospěšný, nikoliv však již jako zejména zájem státu či jiné veřejnoprávní korporace. K odlišení veřejného zájmu od zájmu státu či jiné veřejnoprávní entity blíže ELIÁŠ, K. *K justifikaci pravidla o nezávislosti uplatňování soukromého práva na uplatňování práva veřejného*. Právník 11/2014. s. 1014.

<sup>90</sup> K pochybnostem o teoretické správnosti tohoto ztotožnění viz PRŮCHOVÁ, I. CHYBA, J. *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 1998. s. 31; pojem veřejný a obecný zájem rozlišuje i KOUDELKA, Z. *Správní žaloba ve veřejné zájmu*. <https://core.ac.uk/download/pdf/51296872.pdf>. s. 2.

<sup>91</sup> náleží ÚS ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

<sup>92</sup> Ve významu oprávněné úřední osoby provádějící úkony za orgán veřejné moci.

<sup>93</sup> ELIÁŠ, K. *K justifikaci pravidla o nezávislosti uplatňování soukromého práva na uplatňování práva veřejného*. Právník 11/2014. s. 1016.

zákona *závažný*. Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 26. května 2015, č.j. 15 A 103/2013-37 uvedl, že „*závažnost veřejného zájmu (§ 66 odst. 3 s.ř.s.; použitelné i pro § 66 odst. 2 - pozn. aut.) pak znamená požadavek určité vyšší intenzity zásahu do zájmu chráněného právními předpisy (kvalifikovanější zájem).*”

*„Tato aktivní procesní legitimace proto nebude mít místo v případě „běžných“ nezákonných či nicotných rozhodnutí, nýbrž až u těch (v závažných případech), kdy bude skutečně s ohledem na (závažný) veřejný zájem žádoucí tímto, poměrně invazivním (s ohledem na délku lhůty pro podání žaloby a zásah do právní jistoty) způsobem „zakročit“ (...).”<sup>94</sup>*

### **2.1.2 Shledání závažného veřejného zájmu**

Ke shledání závažného veřejného zájmu se vyjádřila judikatura NSS v rozsudku ze dne 5. listopadu 2007, č.j. 8 As 27/2006-70<sup>95</sup>, kde NSS uvedl, že „*úvaha, zda je ve věci dán závažný veřejný zájem (§ 66 odst. 2 s. ř. s.), nepodléhá přezkumu správními soudy.*” Intelektuální činnost NSZ jakožto orgánu moci výkonné spočívající v naplnění obsahu pojmu závažného veřejného zájmu dle konkrétních okolností případu je tedy nepřezkoumatelná. Jak uvádí Eliáš „*závěr kompetentního orgánu veřejné moci o existenci veřejného zájmu není věcí jeho volné úvahy, protože jde o vyřešení právní otázky a tu je namístě posoudit s maximální precizností. Ani tu nelze dát prostor svévoli.*”<sup>96</sup> Subjektivní dojem NSZ o přítomnost závažného veřejného zájmu by tedy měl být odůvodněn objektivními kritérii.<sup>97</sup> Tato kritéria by NSZ měl v jím podané správní žalobě ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. uvést.

Vlivem absence možnosti přezkumu přítomnosti závažného veřejného zájmu na podání žaloby dochází k nežádoucímu jevu. „*Pokud se jedná o nejvyššího státního zástupce v případě neexistence povinnosti přezkoumávat jím shledaný závažný*

---

<sup>94</sup> POTĚŠIL, L. In: POTĚŠIL, L. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha : Leges, 2014. s. 579.

<sup>95</sup> Zmíněné rozhodnutí odůvodňuje nemožnost správního soudu přezkoumávat přítomnost nejvyšším státním zástupcem shledaného závažného veřejného zájmu na podání žaloby toliko odkazem na komentář k s.ř.s. - VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠÍMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M., *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2004. s. 158; Komentář však, nejspíše v duchu zásady *in claris non fit interpretatio*, nerozvádí důvody, proč je přítomnost závažného veřejného zájmu na podání žaloby NSZ soudem nepřezkoumatelná. Pochybnosti, zda se jedná o *jasná slova* zákona vyjadřují v průběhu celé práce.

<sup>96</sup> ELIÁŠ, K. *K justifikaci pravidla o nezávislosti uplatňování soukromého práva na uplatňování práva veřejného*. Právník 11/2014. s. 1016.

<sup>97</sup> Srov. POTĚŠIL, L. In: POTĚŠIL, L. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha : Leges, 2014. s. 579.

veřejný zájem v každém konkrétním případě ze strany správního soudu, tak dochází k jeho konkretizaci již v samotné správní žalobě. Správní soud pak přebírá do svého odůvodnění i skutečnosti ze žaloby, čímž vlastně formuluje obsah neurčitěho právního pojmu závažný veřejný zájem, avšak na základě jeho konkretizace již samotným nejvyšším státním zástupcem. Tedy dochází zde k jisté ingerenci moci výkonné do moci soudní.”<sup>98, 99</sup>

## 2.2 Kvalitativní rozlišování mezi neurčitými právními pojmy

Jak bylo uvedeno výše, veřejný zájem je neurčitý právní pojem. Jeho obsah v případě podání žaloby na ochranu veřejného zájmu naplňuje NSZ. Jak uvedl Kopa, „[I]nterpretace neurčitěho právního pojmu zůstává interpretací práva. Předmětem výkladu je zde proto právní otázka, nikoliv otázka politické povahy nebo odborné povahy, k jejímuž řešení by správní soudy byly hůře povolané než rozhodující správní orgány. Při interpretaci neurčitých právních pojmů proto není důvod pro sebeomezení správního soudu vůči úsudku správního orgánu (platí i pro NSZ v případě podání správní žaloby dle § 66 odst. 2 s.ř.s. - pozn. aut.) o zvoleném řešení.”<sup>100</sup> Obdobně judikoval NSS v usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. dubna 2014, č.j. 8 As 37/2011-154: „Výklad neurčitěho právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav by pak měly být v souladu s § 75 s.ř.s. soudem plně a meritorně přezkoumatelné.” Na toto usnesení později navázal první senát NSS, kdy v rozsudku ze dne 28. ledna 2015, č.j. 1 Azs 200/2014-27 judikoval, že „na rozdíl od omezeného soudního přezkumu správního uvážení (§ 78 odst. 1 druhá věta s.ř.s.) jsou výklad neurčitěho právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav v souladu s § 75 s.ř.s. plně a meritorně přezkoumatelné soudem.”

Proti této větvi judikatury NSS však stojí usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. června 2015, č.j. 2 As 103/2015-128, dle něhož „[J]udikatura Nejvyššího správního soudu přitom dovodila, že úvaha, zda je v konkrétní věci dán „závažný veřejný zájem“, je vyhrazena nejvyššímu státnímu zástupci, nepodléhá přezkumu

<sup>98</sup> VIČAROVÁ, HEFNEROVÁ, H. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. 1. vydání. Praha : Leges, 2018. s. 132.

<sup>99</sup> Daná procedura se neuplatní v případě žalobní legitimace Veřejného ochránce práv dle § 66 odst. 3 s.ř.s., který je závažný veřejný zájem povinen prokázat.

<sup>100</sup> KOPA, M. *Soudní přezkum výkladu a použití neurčitých právních pojmů správními orgány - in dubio pro libertate v praxi?* Právní rozhledy. 1/2016, s. 26; obdobně SLÁDEČEK, V. *Obecné právo správní*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 155.

*správními soudy. Je tedy na žalobci, aby svého práva využíval pouze v případech, kdy to vyžaduje závažný veřejný zájem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. listopadu 2007, č.j. 27/2006 - 70, publ. pod č. 1455/2008 Sb. NSS). Soud se proto věcně zabývá každou žalobou nejvyššího státního zástupce, která jinak splňuje obecné náležitosti a byla podána v tříleté žalobní lhůtě (§ 72 odst. 2 s. ř. s.).”*

NSS tedy ve svých rozhodnutích, ať už vědomě či nikoliv, kvalitativně rozlišuje neurčitý právní pojem závažný veřejný zájem ve smyslu ustanovení § 66 odst. 2 s.ř.s. a ostatní neurčité právní pojmy, kdy u prvního nepřipouští přezkoumatelnost obsahu neurčitého právního pojmu tak, jak jej naplnil NSZ, zatímco u ostatních přezkoumatelnost jejich naplnění konkrétním obsahem připouští.

Ačkoliv gramatický výklad ust. § 66 odst. 2 s.ř.s. přezkoumatelnost neurčitého právního pojmu závažný veřejný zájem spíše nepřipouští, existují důvody a argumenty opírající se o systematický výklad, proč tuto přezkoumatelnost připustit. Judikatura dopadající na neurčitý právní pojem *závažný veřejný zájem* přebírající myšlenky komentářové literatury se dle mého názoru vydala cestou čistě gramatického výkladu obratu shledání závažného veřejného zájmu podle ustanovení § 66 odst. 2 s.ř.s. Jak uvedl ÚS v nálezu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, „*jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.*”

NSZ je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 an. s.ř.s. privilegovaným žalobcem už z důvodu poměrně dlouhé lhůty pro podání žaloby (viz výše). S ohledem na postavení NSZ v soustavě orgánů veřejné moci, kdy tento může být odvolán vládou, jakožto orgánem moci výkonné, kdykoliv a z jakéhokoliv důvodu či bezdůvodně, se domnívám, že není důvod jej privilegovat ještě dalším způsobem a sice tak, že shledání závažného veřejného zájmu na podání správní žaloby bude soudem nepřezkoumatelné. Dovedeno *ad absurdum*, pokud by NSZ shledal přítomnost závažného veřejného zájmu na přezkoumání každého správního rozhodnutí, soudy by se všemi žalobami z jeho strany musely zabývat

věcně, což by v důsledku vedlo ke kolapsu správního soudnictví. Kyvadlo dělby moci je tedy příliš vychýleno ve prospěch moci výkonné.

Závažný veřejný zájem judikatura chápe jako procesní podmínku žaloby zakládající její přípustnost a projednatelnost, nikoliv podmínku zakládající její důvodnost a nutnost jejímu vyhovění ze strany správního soudu. Jak uvedl NSS v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. června 2015, č.j. 2 As 103/2015-128<sup>101</sup>: „V případě žalobní procesní legitimace nejvyššího státního zástupce se jedná toliko o 'procesní vstupenku' do řízení o žalobě za situace, kdy jiné osoby nechtějí, nemohou nebo už nemohou takové řízení vyvolat. V rámci tohoto řízení však nejvyšší státní zástupce již nemá oproti jiným žalobcům zvláštní procesní postavení. Ačkoliv se tedy při podání žaloby nejvyšším státním zástupcem neuplatní obecné podmínky v podobě lhůt nebo požadavku na vyčerpání všech řádných opravných prostředků, po podání této žaloby, tj. zejména v případě rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku nebo na vydání předběžného opatření, soud již postupuje podle příslušných obecných ustanovení soudního řádu správního. Jinými slovy po podání žaloby nejvyšší státní zástupce své zvláštní procesní postavení ztrácí, a v řízení mu tak svědčí stejná práva a povinnosti jako ostatním žalobcům.” Správním soudem tedy nemůže být žaloba odmítnuta z toho důvodu, že ve věci není dán závažný veřejný zájem, v dalším řízení již však má NSZ stejná procesní práva i povinnosti jako obecně legitimovaný žalobce.

Aktivní procesní legitimace nejvyššího státního zástupce je v daném typu žaloby tedy založena na jeho subjektivním dojmu o přítomnosti závažného veřejného zájmu na přezkumu správního rozhodnutí, přičemž tento subjektivní dojem zakládající přípustnost žaloby není přezkoumatelný správním soudem. Obsah pojmu *závažný veřejný zájem* nelze chápat jako obecný zájem na dodržování právních předpisů správními orgány a zákonnosti jejich rozhodování. Pojem musí být naplněn ze strany NSZ obsahem vždy ve vztahu ke skutkovým okolnostem konkrétního případu. Otázkou však zůstává, jakým způsobem NSZ obsah pojmu naplní při vědomí jeho absence pravomoci správního soudu toto přezkoumávat. Navíc dle mého názoru ani v tomto případě nesmí správní soud v řízení vyvolaném žalobou na ochranu veřejného zájmu podanou NSZ opomenout účel správního soudnictví

---

<sup>101</sup> Shodně rozsudek NSS ze dne 12. dubna 2018, č.j. 1 As 76/2018-60.

pozitivně zakotvený v ustanovení § 2 s.ř.s. a rezignovat na ochranu veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob.<sup>102</sup>

Nepřezkoumatelnost nejvyšším státním zástupcem deklarovaného závažného veřejného zájmu ze strany správního soudu tedy vyvolává některé problémy. O ingerenci moci výkonné do moci soudní a tím možnému protiústavnímu narušení principu dělby moci již bylo hovořeno výše.<sup>103</sup> Za závažný považuji však ještě problém intenzity této ingerence moci výkonné do moci soudní ve vztahu nepřezkoumatelnosti závažného veřejného zájmu správním soudem vůči rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 68 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“ nebo „SprŘ“), což bude popsáno dále.

Pro úplnost uvádím, že kvantitativní analýza žalob podávaných NSZ ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. byla provedena již v díle *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*.<sup>104</sup> V podrobnostech proto odkazuji na citovaného dílo a dále na výroční zprávy o činnosti státního zastupitelství.<sup>105</sup>

### **Exkurs: (Ne)přezkoumatelnost závažného a důležitého veřejného zájmu**

Nekonceptčnost nepřezkoumatelnosti přítomnosti závažného veřejného zájmu na podání žaloby NSZ se projevuje také přezkoumatelností neurčitého právního pojmu *důležitý veřejný zájem* ve smyslu § 73 odst. 2 s.ř.s. ve spojení s § 107 s.ř.s. při návrhu na přiznání odkladného účinku správní žalobě, resp. kasační stížnosti. Nejprve je nutno uvést, že jak

---

<sup>102</sup> S tímto názorem je v rozporu názor obsažený v rozsudku NSS ze dne 26. srpna 2015, č.j. 2 As 103/2015-171, kde NSS uvedl, že „Účelem správního soudnictví tak nemůže být poskytování absolutní ochrany veřejným subjektivním právům přiznaným za každé myslitelné situace, tedy např. i právům, která byla deklarována či konstituována nezákonně. (...) Účelem správního soudnictví v širším smyslu je tak zajištění zákonnosti správních činností, potažmo tlak na kultivaci veřejné správy jako celku.“

S názorem o nemožnosti poskytování absolutní ochrany veřejným subjektivním právům souhlasím, nicméně se domnívám, že k naplňování účelu správního soudnictví v širším smyslu (zajištění zákonnosti správních činností) má docházet prostřednictvím účelu správního soudnictví v užším smyslu (ochrany veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy) a nikoliv naopak, jak lze dle mého názoru vyčíst z citovaného rozhodnutí. Pro úplnost je nutno uvést, že NSS v jiném rozhodnutí akcentoval ochranu právní jistoty a práv nabytých v dobré víře, jak je v podrobnostech uvedeno v kapitole šesté.

<sup>103</sup> Blíže viz VIČAROVÁ, HEFNEROVÁ H. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. 1. vydání. Praha : Leges, 2018. s. 132-133.

<sup>104</sup> VIČAROVÁ, HEFNEROVÁ, H. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. 1. vydání. Praha : Leges, 2018. s. 76.

<sup>105</sup> Dostupné na <http://nsz.cz/index.php/cs/udaje-o-cinnosti-a-statisticke-udaje/zprava-o-innosti>.

žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, tak kasační stížnost proti rozhodnutí správního soudu nemají obecně ze zákona odkladný účinek.<sup>106, 107</sup>

Otázce vztahu těchto dvou pojmů se poprvé věnoval šestý senát NSS ve svém usnesení ze dne 31. července 2014, č.j. 6 As 173/2014-90. Judikoval, že *přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo k žalobě nejvyššího státního zástupce, podané z důvodu závažného veřejného zájmu, zrušeno rozhodnutí správního orgánu, by se zpravidla ocitlo v rozporu s důležitým veřejným zájmem, z něhož nejvyšší státní zástupce podal žalobu, ledaže by došlo ke zjevnému vybočení z obsahu pojmu „veřejný zájem“, anebo by byl shledán veřejný zájem jiný, stejně nebo více závažný.* Nadto šestý senát NSS uvedl, že *zákonodárcem užitý pojem „závažný veřejný zájem“ a pojem „důležitý veřejný zájem“ shledal z hlediska obsahu vyjádřením téhož; v opačném případě by se dopustil přepjatého formalismu.* Konečně uzavřel, že *v případě podání žaloby z důvodu závažného veřejného zájmu nejvyšším státním zástupcem a jejího úspěchu u krajského soudu (tj. pravomocného zrušení rozhodnutí správního orgánu, protože jeho vydáním byl závažný veřejný zájem dotčen) by přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (až na výjimky) fakticky znamenalo prodloužení nezákonného stavu, který měl být k žalobě nejvyššího státního zástupce, a to z důvodu závažného veřejného zájmu, odklizen. Proto jen výjimečně si lze představit situaci, kdy by se přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nedostalo do rozporu s důležitým veřejným zájmem.* Lze si všimnout, že šestý senát NSS zde nesprávně dovodil, že obsahem pojmu *důležitý veřejný zájem* ve smyslu § 73 odst. 2 s.ř.s. je mimo jiné rozhodování správních orgánů v souladu s právními předpisy. Takto široce však pojem důležitý veřejný zájem vykládat nelze.

Výše zmíněný názor šestého senátu se stal předmětem posuzování rozšířeného senátu NSS na základě předkládacího usnesení druhého senátu NSS ze dne 28. května 2015, č.j. 2 As 103/2015-94. Druhý senát NSS uvedl, že *ustanovení § 66 s.ř.s. upravuje zvláštní žalobní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, která svědčí i subjektům, jež nejsou k podání žaloby legitimovány podle obecného ustanovení § 65 s. ř. s. Jedním z těchto subjektů je dle § 66 odst. 2 s.ř.s. i nejvyšší státní zástupce, který je oprávněn podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem. Pokud Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 11. 2007, č.j. 8 As 27/2006-70, publ. pod č. 1455/2008 Sb. NSS, vyslovil, že úvaha, zda je v konkrétní věci dán „závažný veřejný zájem“, je vyhrazena nejvyššímu státnímu zástupci, a nepodléhá tedy přezkoumání správními soudy, pak to dle druhého senátu znamená pouze to, že správní soudy nepřezkoumávají žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce, resp. že nemohou odmítnout jeho žalobu proti rozhodnutí správního orgánu pouze s odůvodněním, že byla podána neoprávněným subjektem. Ustanovení § 66 odst. 2 s.ř.s. upravuje toliko podmínky*

<sup>106</sup> § 73 odst. 1 s.ř.s. a § 107 s.ř.s.; K pojmu odkladný účinek viz např. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019 s. 387.

<sup>107</sup> Pro úplnost uvádím, že některé zvláštní zákony přiznávají žalobě odkladný účinek ex lege, např. § 61 odst. 4 zákona č. 231/2004 Sb., *o provozování rozhlasového a televizního vysílání* nebo § 8c odst. 2 zákona č. 40/1995 Sb., *o regulaci reklamy*.



přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (otázku procesní legitimace); po podání žaloby nevyplývají z citovaného ustanovení pro nejvyššího státního zástupce žádná zvláštní procesní či hmotněprávní oprávnění. Pokud šestý senát hovoří o „zrušení rozhodnutí správního orgánu, protože jeho vydáním byl závažný veřejný zájem dotčen“, pak lze konstatovat, že soudní řád správní takový důvod pro zrušení správního rozhodnutí nezná. „Závažný veřejný zájem“ ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. je tak dán toliko na samotném projednání žaloby nejvyššího státního zástupce ve správním soudnictví, naopak v obsahu jeho žaloby (jejím petitu či jejích důvodech) „závažný veřejný zájem“ shledat nelze. Opačný výklad by zasáhl do účelu (§ 2 s.ř.s.) a ústavních základů správního soudnictví. Aby správní soudnictví mohlo nezávisle plnit svůj úkol, tj. poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, jsou soudy při svém rozhodování vázány toliko zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu (čl. 95 odst. 1 Ústavy), případně jinými soudními rozhodnutími, buď rozhodnutími vydanými v rámci správního soudnictví, nebo rozhodnutími soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu (§ 52 odst. 2 věta první s.ř.s.). O jiných otázkách si soud učiní úsudek sám (§ 52 odst. 2 věta druhá před středníkem s.ř.s.). Akceptace názoru šestého senátu vysloveného v usnesení ze dne 31. 7. 2014, č.j. 6 As 173/2014-90, by však v protikladu s výše uvedeným znamenala, že správní soudy by byly při svém rozhodování vázány názorem jiného, od soudu odlišného orgánu veřejné moci (úvaha nejvyššího státního zástupce o existenci závažného veřejného zájmu by navíc nebyla vyslovena ve formě přezkoumatelného rozhodnutí s jednoznačnou výrokovou částí, ale správní soudy by ji musely dovozovat z obsahu jeho žaloby). Takový postup by byl nejen proti ústavním zásadám nezávislosti a nestrannosti soudů, ale nelze pro něj najít oporu ani v žádném (podústavním) zákonném ustanovení (s.ř.s. výslovně hovoří o nejvyšším státním zástupci pouze jednou, a to právě v § 66 odst. 2). Dle druhého senátu tak není dán důvod pro to, aby byl Nejvyšší správní soud při interpretaci a aplikaci neurčitého právního pojmu „důležitý veřejný zájem“ v § 73 odst. 2 s. ř. s. jakýmkoli způsobem omezen. I kdyby nejvyšší státní zástupce reprezentoval závažný (důležitý) veřejný zájem i po podání žaloby, jak naznačuje šestý senát, nelze tento veřejný zájem automaticky přenést do následného řízení o kasační stížnosti. Řízení o kasační stížnosti je svou povahou odlišné a jeho předmětem není přezkum správního rozhodnutí, ale přezkum rozhodnutí krajského soudu. Šestý senát tak v podstatě ztotožňuje veřejný zájem původně reprezentovaný žalobou nejvyššího státního zástupce se zájmem na neodkladné účinnosti rozsudku, kterým bylo žalobě nejvyššího státního zástupce podané podle § 66 odst. 2 s.ř.s. vyhověno. Nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti by bylo v takovém případě založeno pouze na tom, že v řízení před krajským soudem vystupoval jako žalobce nejvyšší státní zástupce, bez ohledu na jeho aktivitu v následném řízení o kasační stížnosti (v němž by případně i mohl vyjádřit souhlas s přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti). Z povinnosti ústavně konformního výkladu § 73 odst. 2 s.ř.s. navíc vyplývá, že v případě kolize základního práva stěžovatele s veřejným zájmem nepostačí pro zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku pouhá existence kolidujícího veřejného zájmu, nýbrž

*je nutné vážit s pomocí testu proporcionality intenzitu hrozícího zásahu dozákladního práva svěřícího stěžovateli s intenzitou narušení veřejného zájmu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2008, č. j. 5 As 17/2008-131, publ. pod č. 1698/2008 Sb. NSS). Při rozhodování o odkladném účinku kasační stížnosti by tedy i v případě akceptace závěrů šestého senátu bylo namísto zkoumat intenzitu veřejného zájmu a poměřovat ji s intenzitou zásahu do práv stěžovatele, nikoli bez dalšího tvrdit, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proti rozsudku, kterým krajský soud vyhověl žalobě podané Nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 s.ř.s., zpravidla nebude možné (a to ani v případě, kdy by nepřiznání odkladného účinku mělo pro stěžovatele likvidační následky).<sup>108</sup>*

S tímto názorem se ztotožnil RS NSS v usnesení ze dne 24. července 2015, čj. 2 As 103/2015-128, kdy judikoval, že podání žaloby ve veřejném zájmu samo o sobě neodůvodňuje přiznání či nepřiznání odkladného účinku žaloby bez ohledu na splnění dalších zákonných podmínek. Obsah pojmu důležitý veřejný zájem v § 73 odst. 2 soudního řádu správního totiž nelze považovat za totožný s obsahem pojmu závažný veřejný zájem v § 66 odst. 2 téhož zákona. V závislosti na rozhodnutí krajského soudu o žalobě se pak v následném řízení o kasační stížnosti mohou role i zájmy účastníků řízení (a s nimi případně projevená procesní aktivita) změnit. Přiznání odkladného účinku kasační stížnosti může v řízení o ní navrhnout nejen osoba zúčastněná na řízení, jako je tomu v projednávané věci, ale i samotný nejvyšší státní zástupce (žalobce) nebo žalovaný. Při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané osobou zúčastněnou na řízení podle § 107 odst. 1 ve spojení s § 73 odst. 2 soudního řádu správního proti rozhodnutí, kterým krajský soud rozhodl o žalobě podané nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 téhož zákona, je tedy třeba vždy zkoumat, zda výkon nebo jiné následky rozhodnutí by znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká může vzniknout přiznáním odkladného účinku jiným osobám. Učiněná zjištění je nutno konfrontovat s (ne)existencí důležitého veřejného zájmu, a je-li shledán, poměřovat intenzitu zásahu do tohoto veřejného zájmu s intenzitou zásahu do práv stěžovatele. Správní soudy tedy nemohou s návrhem na přiznání odkladného účinku správní žaloby, resp. kasační stížnosti v případě NSS, nakládat mechanicky tak, že v případě žaloby podané ve veřejném zájmu takovému návrhu na přiznání odkladného účinku automaticky vyhoví či jej automaticky zamítnou jen proto, že je v soudním řízení správním žalobcem privilegovaný subjekt ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s.

Všimněme si nyní, jak výše citovaná judikatura uvažuje o přezkoumatelnosti pojmu důležitý veřejný zájem ve smyslu § 73 odst. 2 s.ř.s. Druhý senát NSS v předkládacím usnesení uvedl, že „[A]kceptace názoru šestého senátu vysloveného v usnesení ze dne 31. 7. 2014, č.j. 6 As 173/2014-90, by však v protikladu s výše uvedeným znamenala, že správní soudy by byly při svém rozhodování vázány názorem jiného, od soudu odlišného orgánu veřejné moci (úvaha nejvyššího státního zástupce o existenci závažného veřejného zájmu by

---

<sup>108</sup> Takto dlouhou citací uvádím při vědomí nestandardnosti takového postupu z důvodu kvality uvedené argumentace. Domnívám se, že pro pochopení rozdílů mezi pojmy závažný veřejný zájem a důležitý veřejný zájem nelze nějakou pasáž vynechat.

navíc nebyla vyslovena ve formě přezkoumatelného rozhodnutí s jednoznačnou výrokovou částí, ale správní soudy by ji musely dovozovat z obsahu jeho žaloby). Takový postup by byl nejen proti ústavním zásadám nezávislosti a nestrannosti soudů, ale nelze pro něj najít oporu ani v žádném (podústavním) zákonném ustanovení (s.ř.s. výslovně hovoří o nejvyšším státním zástupci pouze jednou, a to právě v § 66 odst. 2). Dle druhého senátu tak není dán důvod pro to, aby byl Nejvyšší správní soud při interpretaci a aplikaci neurčitěho právního pojmu „důležitý veřejný zájem“ v § 73 odst. 2 s. ř. s. jakýmkoli způsobem omezen. Tato teze byla poté potvrzena výše zmíněným usnesením RS NSS.

Kladu si otázku, proč není možné vztáhnout závěry citovaných rozhodnutí i na přezkoumatelnost obsahového naplnění pojmu *závažný veřejný zájem* ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. Druhý senát NSS výslovně uvedl, že v případě nepřezkoumatelnosti pojmu *důležitý veřejný zájem* ve smyslu § 72 odst. 3 s.ř.s. by soud byl vázán názorem orgánu veřejné moci odlišného od soudu. Takový postup shledává tento senát v rozporu s ústavními zásadami nezávislosti a nestrannosti soudů a neshledává pro něj oporu ani v žádném ustanovení podústavního práva. Ve vztahu k nepřezkoumatelnosti pojmu *závažný veřejný zájem* ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. lze z textu zákona dojít k závěru, že úvaha o přítomnosti tohoto na podání správní žaloby NSZ nepodléhá přezkumu ze strany správních soudů, avšak již výše bylo popsáno, že *jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě*.<sup>109</sup> Správní soud je v tomto případě však vázán nikoliv pouze názorem, ale výkladem neurčitěho právního pojmu ze strany orgánu odlišného. Jak uvádím výše, výklad neurčitěho právního pojmu je výkladem práva, a proto by soud v jeho přezkumu neměl být nijak omezen, jak ostatně uvádí druhý senát NSS v předkládacím usnesení. Konečně se domnívám, že judikatorní závěr o nepřezkoumatelnosti závažného veřejného zájmu na podání žaloby NSZ je v rozporu s principy nestrannosti a nezávislosti soudů.

### **2.3 Přítomnost závažných důvodů na zrušení napadeného rozhodnutí<sup>110</sup>**

Až do roku 2014, resp. 2015, kdy krajský soud v Brně začal posuzovat žaloby NSZ proti rozhodnutím vydaným Energetickým regulačním úřadem, judikatura v oblasti důvodnosti žaloby nerozlišovala mezi žalobami ve smyslu § 65 s.ř.s. a žalobami NSZ ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. Krajský soud v Brně však v rozsudku ze dne 13. ledna 2015, č.j. 62 A 78/2013-525<sup>111</sup>, uvedl, že *úlohou soudního přezkumu ve*

<sup>109</sup> Nález ÚS ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

<sup>110</sup> V podrobnostech viz KAŠPÁRKOVÁ, M. *Proměna v posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce podané ve veřejném zájmu*. Správní právo 8/2018. s. 525-537.

<sup>111</sup> Tento rozsudek byl poté ke kasační stížnosti žalobce zrušen rozsudkem NSS ze dne 3. prosince 2015, č.j. 9 As 19/2015-141, nicméně z jiných důvodů, a v bodu 31 odůvodnění NSS přitakal zmíněné argumentaci krajského soudu. Na tyto rozsudky pak navázal např. rozsudek krajského soudu v Brně ze dne 29. ledna 2015, č.j. 62 A 84/2013-112 (opět zrušen rozsudkem NSS ze dne 15. prosince 2015, č.j. 9 As 30/2015-70, nicméně argumentace ohledně důvodů zrušení rozhodnutí napadeného NSZ byla potvrzena).

věci žaloby k ochraně veřejného zájmu není a ani nemůže být realizace „dozoru“ nad absolutní správností postupů a rozhodnutí správních orgánů. (...) Ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí by měl soud přistoupit až v případě takových zjištění, která vyplynou z důkazů, předložených žalobcem, které získal v součinnosti s orgány činnými v trestním řízení apod., případně z rozsudků trestních soudů o tom, že byl spáchán trestný čin, a které zásadně zpochybní pravdivost skutkových podkladů, z nichž vyšel správní orgán, a které, ať již z jakýchkoli důvodů, nebyl schopen či nemohl sám napravit. Tuto argumentaci poté stejný senát krajského soudu v Brně rozvedl v rozsudku ze dne 25. března 2015, č.j. 62 A 99/2013-51, kde uvedl, že „[Z]ávěr o důvodnosti žaloby by tak měl být podle přesvědčení zdejšího soudu založen výlučně na závažných zjištěních, jimiž by v podstatné míře byla zpochybněna či vyvrácena zjištění žalovaného, jež učinil z obsahu správního spisu a jež se stala základem pro vyhovění žádosti o udělení licence. Ke zrušení rozhodnutí, které žaloba napadá, by tak měl soud přistoupit až v případě takových zjištění, která kupř. vyplynou z důkazů získaných v součinnosti s orgány činnými v trestním řízení, případně z rozsudků trestních soudů o tom, že byl spáchán trestný čin, a která zásadně zpochybní pravdivost skutkových podkladů, z nichž vyšel správní orgán, a to za situace, kdy nápravu nemohl sám správní orgán realizovat. Kromě toho by ke zrušení rozhodnutí, které tato žaloba napadá, měl soud přistoupit v případě jiných obdobně významných zjištění indikujících důvodné pochybnosti v tom směru, že toto rozhodnutí vůbec nemělo být vydáno, neboť pro to nebyly splněny zákonem stanovené podmínky, nebo že je jejich splnění zamlženo natolik významně, že zjištění, k nimž soud dospěje, nemohou opravňovat k závěru, že byla dána dobrá víra žadatele o udělení licence ve správnost rozhodnutí o udělení licence.“ V řízení zakončeném tímto rozsudkem krajský soud v Brně zdůraznil mimo dobrou víru adresáta ve správnost a platnost napadeného rozhodnutí také ochranu jeho právní jistoty, kdy NSZ podal žalobu ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. na samém konci tříleté lhůty ve smyslu § 72 odst. 2 s.ř.s. Na správnost krajským soudem v Brně zaujatého výkladu upozorňovala doktrína<sup>112</sup> již před vydáním citovaných rozhodnutí.

---

<sup>112</sup> ŠURÁNEK, P. In: JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2013. s. 525.

K otázce posuzování důvodnosti žaloby podané NSZ se vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 30. května 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16. Ve vztahu k dobré víře adresáta rozhodnutí napadeného NSZ vytvořil tři modelové situace.<sup>113</sup> Konečně ÚS uzavřel, že rozhodování o žalobě podané podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního tedy musí zohlednit okolnosti konkrétní věci tak, aby bylo veřejnému zájmu na zachování zákonnosti učiněno zadost, ale zároveň aby negativní následky do práv jednotlivců odpovídaly jejich podílu na vzniklé nezákonnosti. Ochrana dobré víry adresáta v platnost a správnost napadeného rozhodnutí tedy není absolutní, ale je nutno vážit, zda vůbec a jak dalece dobrá víra adresáta sahá či může sahat s ohledem na to, kdo, zda správní orgán nebo adresát, se zapříčinil o nezákonnost napadeného rozhodnutí a jakou měrou.

*Lze souhlasit se závěrem, že „podle aktuální judikatury tedy k důvodnost žaloby nejvyššího státního zástupce nestačí, že napadené rozhodnutí nebo správní řízení, v němž bylo toto rozhodnutí vydáno, je nezákonné, ale je třeba, aby zjištěná nezákonnost rozhodnutí či vady řízení byly v rozporu se závažným veřejným zájmem. I pokud soud shledá existenci rozporu se závažným veřejným zájmem, není dán bez dalšího důvod ke zrušení nezákonného rozhodnutí, ale je třeba dále posuzovat, zda potřeba ochrany závažného veřejného zájmu převažuje nad nezbytností chránit dobrou víru a právní jistotu třetích osob (zpravidla těch, v jejichž prospěch bylo rozhodnutí vydáno). (...) Nově navíc Ústavní soud formuloval požadavek, aby správní soudy při posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce zvažovaly i to, jaké negativní protiprávního jednání. dopady do sféry oprávněné osoby vyvolá případné zrušení správního rozhodnutí.”<sup>114</sup>*

Správní soudy spolu se soudem Ústavním aktuálními judikatorními závěry zvýšily úroveň právní ochrany adresáta napadeného rozhodnutí. Vzhledem k judikaturou traktovanému závěru o nepřezkoumatelnosti přítomnosti závažného veřejného zájmu na podání žaloby ze strany NSZ lze výše zmíněné závěry hodnotit kladně. Závěry o dopadech této nepřezkoumatelnosti do rámce principu dělby moci a nezávislosti a nestrannosti soudu se právní sféry adresáta napadeného rozhodnutí bezprostředně netýkají, spadají do organizačního uspořádání orgánů veřejné moci,

<sup>113</sup> Bod 57 a následující odůvodnění citovaného nálezu.

<sup>114</sup> KAŠPÁRKOVÁ, M. *Proměna v posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce podané ve veřejném zájmu*. Správní právo 8/2018. s. 535.

a proto nemůže samotným podáním žaloby ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. dojít k zásahu do právní sféry adresáta rozhodnutí napadeného takovou žalobou.

## **2.4 Deklarace závažného veřejného zájmu v žalobách podaných NSZ**

Vzhledem k výše uvedenému judikatornímu závěru o nepřezkoumatelnosti závažného veřejného zájmu na podání žaloby NSZ si kladu otázku, zda vůbec a potažmo jak se NSZ v jím podaných žalobách vyjadřuje k přítomnosti závažného veřejného zájmu na jejich podání. Ačkoliv závažný veřejný zájem nepodléhá přezkumu správními soudy, souhlasím s Koudelkou, že „[N]ejvyšší státní zástupce by měl ve své žalobě odůvodnit, v čem spatřuje onen veřejný zájem, aby byla umožněna veřejná kontrola užívání této pravomoci. (...) Absence soudního přezkumu nezbavuje nejvyššího státního zástupce povinnosti, aby správní žaloby podával jen v závažném veřejném zájmu a tento veřejný zájem v žalobě označil a zdůvodnil, neboť je to zákonná podmínka jeho oprávnění, které narušuje princip právní jistoty pravomocných rozhodnutí.”<sup>115</sup>

Pro zodpovězení této otázky byla analyzována rozhodnutí správních soudů dostupná ve veřejné databázi správní judikatury<sup>116</sup> týkající se ust. § 66 odst. 2 s.ř.s. Z celkového počtu 66 nalezených rozhodnutí<sup>117</sup> bylo vybráno 10 rozhodnutí správních soudů tak, aby se každé rozhodnutí dotýkalo odlišné oblasti správního práva. Byla tak vyloučena rozhodnutí, která se týkala stejných oblastí a zároveň ta rozhodnutí, v nichž krajské správní soudy rozhodovaly po zrušujících rozsudcích NSS.

Nejprve je třeba upozornit, že ve všech analyzovaných rozhodnutích byla zmíněna citace rozsudku NSS ze dne 5. listopadu 2007, č.j. 8 As 27/2006-70, kde NSS vymezil, že úvaha, zda je ve věci dán závažný veřejný zájem, nepodléhá přezkumu správními soudy a nejvyšší státní zástupce si tuto otázku posuzuje sám. Soudy poté vedeny touto primární úvahou opřenou o gramatický výklad ustanovení

---

<sup>115</sup> KOUDELKA, Z. *Správní žaloba ve veřejné zájmu*. s. 4. dostupné na <https://core.ac.uk/download/pdf/51296872.pdf>.

<sup>116</sup> <http://nssoud.cz/main0col.aspx?cls=JudikaturaBasicSearch&pageSource=0>

<sup>117</sup> K 1. březnu 2020. Jedná se o nadpoloviční zlomek celkového počtu žalob podaných NSZ od účinnosti s.ř.s., kdy NSZ podal 105 těchto žalob; viz výroční zprávy o činnosti státního zastupitelství za roky 2003 až 2018, dostupné na <http://www.nsz.cz/index.php/cs/udaje-o-cinnosti-a-statisticke-udaje/zprava-o-innosti>.

§ 66 odst. 2 s.ř.s. neshledaly žádnou žalobu nepřijatelnou z důvodu nesplnění této podmínky řízení.

Závažný veřejný zájem na podání žaloby NSZ spatřoval např. v systémové chybě ve způsobu vedení řízení a rozhodování jednoho z řady dalších (totožně rozhodujících) správních orgánů, a to ve větším počtu obdobných věcí, kdy plošně docházelo k vydávání nezákonných rozhodnutí, jež ekonomicky poškozovala nezletilé děti, což mohlo ohrozit zabezpečení jejich harmonického vývoje do budoucna<sup>118</sup>, dále v napadeném správním rozhodnutím umožněné realizaci stavebního záměru, který nedostatečně řešil oblasti týkající se ochrany ovzduší, povrchových vod a veřejného zdraví v lokalitě, nacházející se v blízkosti obytné zástavby<sup>119</sup>, na striktním dodržování předpisů v oblasti azylové problematiky<sup>120</sup>, v nesprávném způsobu doručování rozhodnutí účastníkům řízení veřejnou vyhláškou a v nezákonnosti rozhodnutí z důvodu, že osoba zúčastněná na řízení nepředložila povinný podklad, a to stanovisko o posouzení vlivu na životní prostředí<sup>121</sup> a v posledním případě v nezbytnosti trestně postihovat všechny skutky, které vykazují znaky trestného činu, kdy napadené rozhodnutí trestnímu postihu bránilo, čímž došlo k významnému porušení rovnosti jednotlivců před zákonem a zároveň se jednalo o systémové selhání správního orgánu, protože v obvodu jeho působnosti byly vydány desítky obdobných rozhodnutí, u nichž žalovaný nehodlal zjednat nápravu<sup>122</sup>. Ve zbývajících vybraných rozhodnutích<sup>123</sup> se soudy omezily toliko na výše zmíněné konstatování o nepřezkoumatelnosti závažného veřejného zájmu na podání žaloby, nevyjevily, v čem by závažný veřejný zájem měl spočívat a žalobu shledaly automaticky přijatelnou. V jednom případě se otázky závažného veřejného zájmu soud vůbec nedotkl<sup>124</sup>.

---

<sup>118</sup> Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. července 2013, č.j. 57 A 1/2013-47.

<sup>119</sup> Rozsudek NSS ze dne 27. listopadu 2013, č.j. 4 As 141/2013-28.

<sup>120</sup> Rozsudek NSS ze dne 28. dubna 2016, č.j. 4 Azs 33/2016-48.

<sup>121</sup> Rozsudek NSS ze dne 12. dubna 2018, č.j. 1 As 76/2018-60.

<sup>122</sup> Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. listopadu 2019, č.j. 17 A 112/2019-46.

<sup>123</sup> Rozsudek KS v Brně ze dne 25. března 2015, č.j. 62 A 99/2013-51, usnesení KS v Plzni ze dne 31. května 2010, č.j. 57 Ca 26/2009-149, rozsudek NSS ze dne 26. ledna 2017, č.j. 9 As 181/2016-44, rozsudek KS v Ostravě ze dne 13. února 2018, č.j. 22 A 140/2016-55.

<sup>124</sup> Rozsudek KS v Brně ze dne 20. září 2012, č.j. 30 A 62/2011-35.

Jak je v práci již zmíněno, závažný veřejný zájem je neurčitým právním pojmem.<sup>125</sup> NSS se k jeho obsahovému naplnění vyjádřil v souvislosti se zvláštní žalobní legitimací veřejného ochránce práv (dále také jako „VOP“) ve smyslu ust. § 66 odst. 3 s.ř.s. Veřejného ochránce práv odlišuje od NSZ v oblasti zvláštní žalobní legitimace proti rozhodnutí správního orgánu ta skutečnost, že VOP je povinen závažný veřejný zájem na podání žaloby prokázat, zatímco v případě NSZ je jeho přítomnost presumována.<sup>126</sup> Ve vztahu k žalobní legitimaci VOP tedy NSS judikoval<sup>127</sup>, že je zcela nezbytné, aby veřejný ochránce práv v podané žalobě jednoznačně vymezil závažný veřejný zájem, na jehož ochranu chce v soudním řízení správním vystupovat. Dále pokračoval, že prokázání závažného veřejného zájmu k podání žaloby subjektem, kterému obecná žalobní legitimace nesvědčí, proto nelze ztotožňovat se zájmem na zákonnosti rozhodnutí správních orgánů a obecném dodržování právních předpisů. Vždy bude nutné v každé konkrétní věci závažný veřejný zájem nalézt a prokázat jej. NSS pokračoval, že jakkoliv není žaloba ničím jiným, než právním nástrojem ke zrušení nezákonného rozhodnutí, nelze ustanovení § 66 odst. 3 s. ř. s. vyložit tak, že má-li veřejný ochránce za to, že došlo k vydání nezákonného rozhodnutí, je procesně legitimován k podání žaloby. Při tomto výkladu by jediným důsledkem procesní legitimace veřejného ochránce práv byla nikoli ochrana zvláště závažného veřejného zájmu, ale „odklizení“ jakéhokoliv nezákonného rozhodnutí, tj. i rozhodnutí, jehož důsledky by závažný veřejný zájem chráněný zvláštními zákony neohrožovaly, nebo již neohrožovaly. Příklady pozitivního naplnění závažného veřejného zájmu na podání žaloby pak NSS vymezil v rozsudku ze dne 14. července 2016, č.j. 9 As 24/2016-109, kde uvedl, že se bude jednat např. o ty případy, kdy ke dni podání žaloby proti rozhodnutí o povolení stavby nebudou uděleny zákonem stanovené výjimky ze zákazu činnosti ve zvláště chráněném území nebo v případech, kdy příslušná správní rozhodnutí (povolení) byla vydána v důsledku trestné činnosti úředních osob. Tyto závěry lze dle mého názoru vztáhnout i na žalobní legitimaci NSZ s tou výjimkou, že NSZ není povinen přítomnost závažného veřejného zájmu prokázat, nýbrž toliko shledat. Významným

---

<sup>125</sup> Kapitola 2.2.

<sup>126</sup> CHAMRÁTHOVÁ, A. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. Právník 8/2016. s. 689.

<sup>127</sup> Rozsudek NSS ze dne 18. června 2015, č.j. 9 As 294/2014-114.



závěrem je NSS prezentovaný názor, na jehož základě nelze závažný veřejný zájem na podání žaloby ztotožnit se zájmem na zákonnosti rozhodování správních orgánů. Pokud by toto ztotožnění možné bylo, NSZ by „za takové situace byl aktivně legitimován k podání žaloby v každém případě, kdy by byl přesvědčen o tom, že se naříkané rozhodnutí opírá o nesprávný právní názor, je nepřezkoumatelné nebo bylo vydáno ve správním řízení zatíženém vadou s možným vlivem na zákonnost, což jistě nebylo záměrem zákonodárce. Požadavek existence závažného veřejného zájmu na podání žaloby by pak zcela pozbýval smyslu.”<sup>128</sup>

Je však otázkou, do jaké míry zákonný požadavek shledání závažného veřejného zájmu na podání žaloby NSZ smysl má. Nejilustrativnějším je v tomto ohledu rozsudek KS v Brně ze dne 20. září 2012, č.j. 30 A 62/2011-35, v němž brněnský krajský soud zrušil správní rozhodnutí k žalobě NSZ ve smyslu ust. § 66 odst. 2 s.ř.s., kterým byla povolena drobná dispoziční změna stavby rodinného domu spočívající v nerealizaci příčky mezi kuchyní a jídelnou, nerealizaci okna a přidání dvou oken a současně bylo povoleno její užívání. V tomto případě je velice obtížné najít závažný veřejný zájem, jehož ochranu NSZ sledoval, a spíše lze tvrdit, že byl závažný veřejný zájem na podání žaloby nepřipustně ztotožněn se zájmem na zákonnosti rozhodování správních orgánů.<sup>129, 130</sup>

Lze tedy uzavřít, že NSZ shledává závažný veřejný zájem na podání žaloby i v případech, kdy žádný veřejný zájem, natož veřejný zájem závažný, shledat nelze. Vlivem ustálené judikatury správních soudů však jeho přítomnost na podání žaloby nelze přezkoumávat. Je tedy velice vhodné, že judikatura správních soudů reprezentovaná pilotním rozsudkem KS v Brně ze dne 13. ledna 2015, č.j. 62 A 78/2013-525 došla k závěru, kdy není možné posuzovat důvodnost žalob podávaných NSZ stejnou optikou, jako je posuzována důvodnost žalob podaných neprivilegovanými žalobci.

---

<sup>128</sup> KAŠPÁRKOVÁ, M. *Proměna v posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce podané ve veřejném zájmu*. Správní právo 8/2018. s. 528.

<sup>129</sup> Shodně KAŠPÁRKOVÁ, M. *Proměna v posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce podané ve veřejném zájmu*. Správní právo 8/2018. s. 530.

<sup>130</sup> V literatuře lze dohledat i jiné příklady, kdy došlo k nesprávnému obsahovému naplnění pojmu závažný veřejný zájem ve smyslu ust. § 66 odst. 2 s.ř.s. viz KAŠPÁRKOVÁ, M. *Proměna v posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce podané ve veřejném zájmu*. Správní právo 8/2018. s. 529-531.

Nelze však přehlížet tu skutečnost, že NSZ v posledních letech s podáváním správních žalob šetří.<sup>131</sup> Z výročních zpráv o činnosti státního zastupitelství lze seznat, že NSZ se existencí závažného veřejného zájmu na podání žaloby zabývá a pokud tento neshledá, správní žalobu nepodává.<sup>132</sup> I při vědomí nepřekoumatelnosti přítomnosti tohoto na podání žaloby správní soudem NSZ postupuje korektně a sám posuzuje, zda je na podání žaloby dán závažný veřejný zájem.

## 2.5 Zvláštní překážka věci pravomocně rozhodnuté a věci zahájené

Pro úplnost je nutné zmínit právní úpravu zvláštní překážky věci pravomocně rozhodnuté a věci zahájené tak, jak je normována ust. § 66 odst. 5 a 6 s.ř.s.

Ust. § 66 odst. 5 s.ř.s. stanovuje zvláštní případ nepřipustnosti žaloby podané subjekty s žalobním oprávněním odvozeným od odstavců 1 až 4 § 66 s.ř.s., kdy tato je nepřipustná v případě, že v ní uplatňované právní důvody byly uplatněny v téže věci v jiné žalobě již soudem zamítnuté. *„Překážku věci pravomocně rozhodnuté zakládají právní důvody žaloby, nikoliv to, že určité rozhodnutí správního orgánu již bylo podrobeno soudnímu přezkumu.”*<sup>133</sup> Důvodem pro stanovení nepřipustnosti takové žaloby je zabránění opětovného podání žaloby odůvodněné stejnými právními důvody v případě, kdy soudem byla již taková žaloba podaná ať už na základě ust. § 65 s.ř.s. či § 66 s.ř.s. zamítnuta. *„Smyslem tohoto ustanovení je, aby se soud nemusel zabývat toutéž žalobou, byť podanou odlišným subjektem, opakovaně.”*<sup>134</sup>

Druhým zvláštním případem nepřipustnosti žaloby podané na základě žalobní legitimace ve smyslu ust. § 66 odst. 1 až 4 s.ř.s. je ve smyslu ust. § 66 odst. 6 s.ř.s. situace, kdy již žalobu v téže věci podal ze stejných právních důvodů někdo jiný. Tento důvod cílí na situace, kdy soud již jedná o žalobě podané oprávněným

---

<sup>131</sup> V letech 2017 a 2018 nebyla NSZ podána ani jedna správní žaloba k ochraně veřejného zájmu; viz Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2017 a rok 2018, dostupné na <http://www.nsz.cz/index.php/cs/udaje-o-cinnosti-a-statisticke-udaje/zprava-o-innosti>.

<sup>132</sup> *„Všech 15 podnětů k podání správní žaloby bylo odloženo, neboť nebyl shledán závažný veřejný zájem na podání správní žaloby.”*; Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2018, s. 89. dostupné na [http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Zpravy\\_o\\_cinnosti/2018/zprava\\_o\\_cinnosti\\_sz\\_za\\_rok\\_2018-textova\\_cast.pdf](http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Zpravy_o_cinnosti/2018/zprava_o_cinnosti_sz_za_rok_2018-textova_cast.pdf).

<sup>133</sup> KÜHN, Z. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2019. s. 536.

<sup>134</sup> ŠEBEK, P. In: BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha : Nakladatelství C. H. Beck, 2016.

subjektem a v tu chvíli podává obdobnou žalobu opřenu o tytéž právní důvody subjekt legitimovaný k jejímu podání na základě ust. § 66 odst. 1 až 4 s.ř.s.

Tyto zvláštní případy *res iudicata* a *litispence*<sup>135</sup> spočívající v naplnění skutkové podstaty § 66 odst. 5 i 6 vedou k odmítnutí žaloby soudem na základě ust. § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s.

---

<sup>135</sup> ŠEBEK, P. In: BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha : Nakladatelství C. H. Beck, 2016.

### 3 Neodůvodněná vyhovující rozhodnutí správních orgánů

Nejprve je třeba vysvětlit vztah rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 9 a § 67 SprŘ a rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s.<sup>136</sup> Správní řád ve zmíněných ustanoveních chápe rozhodnutí jako konkrétní správní akt<sup>137</sup>, jímž se ukončuje správní řízení (správní řízení jakožto postup, jehož účelem je vydání rozhodnutí ať už konstitutivního či deklaratorního). Ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. je však rozhodnutím úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti adresáta rozhodnutí. Soudní řád správní tedy nevyžaduje, aby toto rozhodnutí bylo vydáno ve správním řízení. Pro potřeby zvláštní žalobní legitimace NSZ proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. je tedy výkladovým prostředkem pro pojem rozhodnutí ustanovení ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. NSZ tedy může žalobou na ochranu veřejného zájmu napadnout jakýkoliv úkon správního orgánu splňující definiční kritéria § 65 odst. 1 s.ř.s. Taková definiční kritéria naplňuje i neodůvodněné rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 68 odst. 4 SprŘ ve spojení s § 67 odst. 1 a § 9 SprŘ.

Mezi obsahové náležitosti rozhodnutí ve smyslu správního aktu lze doktrinálně<sup>138</sup> i pozitivněprávně<sup>139</sup> řadit výrokovou část, odůvodnění a poučení. Ust. § 68 SprŘ pak blíže konkretizuje obsah jednotlivých obsahových náležitostí rozhodnutí. Ust. § 68 odst. 4 správního řádu stanovuje, že *odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví*. Pokud tedy správní orgán výlučně prvního stupně<sup>140</sup> vydá rozhodnutí, kterým vyhoví<sup>141</sup> všem účastníkům ve smyslu § 27 odst. 1, 2 i 3 SprŘ, není povinen své

---

<sup>136</sup> K odlišenému chápání pojmu rozhodnutí ve správním řádu a soudním řádu správním viz VEDRAL, J. *K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním*. Správní právo 1-2/2012. s. 1-60.

<sup>137</sup> KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019. s. 152.

<sup>138</sup> KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019. s. 164 nebo SLÁDEČEK, V. *Obecné právo správní*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 121.

<sup>139</sup> § 68 SprŘ.

<sup>140</sup> Oproti právní úpravě obsažené v zákoně č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), která umožňovala neodůvodnit rozhodnutí vydané i v odvolacím řízení (§ 47, odst. 1 zák. č. 71/1967.

<sup>141</sup> Správní orgán vyhoví účastníkovi v plném rozsahu, pokud vyhoví všem jeho návrhům či podnětům podaným na základě § 36 odst. 2 a § 32 případně obsaženým v žádosti, v nichž účastník formuluje své požadavky na rozhodnutí správního orgánu, zejména na znění jeho jednotlivých výroků. - Závěr č. 88 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. března 2010., dostupné na <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradního-sboru-ministra-vnitra-ke-správnímu-řádu-a-správnímu-trestani.aspx>.

rozhodnutí odůvodnit. *Správní řád připouští absenci podstatné obsahové náležitosti rozhodnutí (odůvodnění vedle spisu jako důležitý zdroj informací umožňuje přezkoumávat zákonnost a správnost rozhodnutí) v případech, kdy řešení otázky, jež byla předmětem správního řízení, popsané ve výrokové části rozhodnutí nebude žádné rozpory, je v souladu s návrhy účastníků řízení a samotná výroková část postačuje k porozumění rozhodnutí zejména pro účastníky řízení.*<sup>142</sup>

Správní orgán druhého stupně je již však povinen své rozhodnutí odůvodnit vždy. Pokud je rozhodnutí správního orgánu prvního stupně<sup>143</sup> napadeno odvoláním, resp. rozkladem, lze předpokládat, že správní orgán nerozhodl dle představ adresáta rozhodnutí. Odvolací správní orgán přezkoumávající napadené správní rozhodnutí je pak povinen ozřejmit nejen odvolateli, ale i správnímu orgánu prvního stupně, z jakých důvodů vydal ve vztahu k napadenému rozhodnutí rozhodnutí o konkrétním obsahu.

Dalším důvodem je eventuální přezkum správního rozhodnutí správním soudem. Podání řádného opravného prostředku ve správním řízení je totiž podmínkou přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví<sup>144</sup>. Zejm. prostřednictvím odůvodnění pak správní soud přezkoumává úvahy a důvody, proč správní orgán druhého stupně rozhodl tak, jak rozhodl. Odůvodnění správního rozhodnutí tedy umožňuje jeho přezkoumatelnost orgánem vyšší instance a správním soudem a zároveň rozhodnutí správního orgánu legitimizuje.<sup>145</sup>

Účelem odůvodnění rozhodnutí správního orgánu druhého stupně je také „předejít tzv. překvapivým rozhodnutím, kdy správní orgán prvního stupně s řádným odůvodněním zamítl např. žádost o přiznání určitého práva, v odvolacím řízení však

---

<sup>142</sup> Závěr č. 88 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. března 2010, dostupné na <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

<sup>143</sup> Dle mého názoru se v takovém případě nemůže jednat o neodůvodněné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve smyslu § 68 odst. 4 SprŘ - účastník řízení, kterému bude rozhodnutím v plném rozsahu vyhověno, toto poté nenapadne odvoláním, resp. rozkladem.

<sup>144</sup> § 5 s.ř.s. ve spojení s § 68 písm. a) s.ř.s.

<sup>145</sup> Blíže k odůvodnění správního rozhodnutí podrobně viz pozn. pod č. 112 nebo BOBEK, M., *O odůvodňování soudních rozhodnutí*. Právní rozhledy, 6/2010, s. 204; Ačkoliv se jedná o článek zabývající se odůvodňováním soudních rozhodnutí, je jeho obsah použitelný i pro odůvodňování rozhodnutí správních.

*bylo takové rozhodnutí změněno tak, že se žádosti v plném rozsahu vyhovuje, aniž byl takový zásadní obrat v řízení jakkoliv odůvodněn.*<sup>146</sup>

Správní orgán prvního stupně tedy v případě rozhodnutí podle § 68 odst. 4 SprŘ neuvádí důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, ani další obsahové náležitosti odůvodnění ve smyslu § 68 odst. 3 SprŘ. „Uvedená možnost (aplikace ust. § 68 odst. 4 SprŘ - pozn. aut.) je vázána pouze na rozhodnutí tzv. vázané.“<sup>147</sup> Jinými slovy teorie dovozuje, že je tento přístup nepoužitelný v případě rozhodování za současného výkladu neurčitého právního pojmu či aplikace správního uvážení správním orgánem.<sup>148</sup> Domnívám se, že nelze paušálně vyloučit možnost využití institutu neodůvodněného rozhodnutí správním orgánem v řízeních, kde dochází k výkladu neurčitých právních pojmů či užití diskrece. Pokud je účelem absence odůvodnění rozhodnutí procesní ekonomie řízení před správními orgány v případě, kdy je vyhověno žadatelově žádosti, není dle mého názoru nutno omezovat aplikaci ust. § 68 odst. 4 SprŘ pouze na ta řízení, v nichž nedochází k interpretaci neurčitých právních pojmů či aplikaci správního uvážení.

V situaci, kdy je v řízení o žádosti přítomen pouze jeden účastník, o jehož právech a povinnostech se rozhoduje, a tento žádá správní orgán o vydání rozhodnutí o určitém obsahu, správní orgán disponuje správním uvážením<sup>149</sup>, zda žadateli vyhovět či nikoliv, a žadateli v plném rozsahu vyhová, není pak dle mého názoru povinen takové rozhodnutí odůvodnit, protože je naplněna skutková podstata ust. § 68 odst. 4 SprŘ, ačkoliv v řízení aplikuje správní uvážení v otázce, zda žadateli vyhovět či nikoliv. Při přezkumu důvodů správního rozhodnutí se nelze omezit pouze na správní rozhodnutí samotné, ale jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 11. března 2015, č.j. 1 As 229/2014-48, důvody, které správní orgán vedly k vydání rozhodnutí

---

<sup>146</sup> VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vydání. Praha : BOVA POLYGON, 2012. s. 613.

<sup>147</sup> SKULOVÁ, S., HEJČ, D., BRAŽINA, R. *Odůvodnění správního rozhodnutí: Revitalizace institutu s dlouhou tradicí*. Právník 10/2016. s. 901.

<sup>148</sup> SKULOVÁ, S., HEJČ, D., BRAŽINA, R. *Odůvodnění správního rozhodnutí: Revitalizace institutu s dlouhou tradicí*. Právník 10/2016. s. 901.

<sup>149</sup> Např. nenárokové rozhodnutí přiznávající svému adresátovi právo.

o určitém obsahu lze rekonstruovat i z obsahu správního spisu<sup>150</sup>. Je však otázkou, do jaké míry je v takovém případě nahrazována úvaha správního orgánu úvahou soudu.

Výše nastíněný postup správního orgánu bude však výjimečný. Ve složitějších případech aplikace práva správním orgánem než je ten výše zmíněný, bude třeba trvat na povinnosti správního orgánu své rozhodnutí odůvodnit. Takový výsledek vyplývá i ze Závěru č. 88 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. března 2010, který stanovuje, že „[P]okud by absence odůvodnění v rozhodnutí měla za následek nepřezkoumatelnost nebo nesrozumitelnost rozhodnutí (například v případě řízení, kde více účastníků uplatňuje rozdílné zájmy, nebo pokud je rozhodnutí založeno na aplikaci neurčitého právního pojmu nebo správního uvážení či se odchyluje od ustálené rozhodovací praxe), nelze § 68 odst. 4 správního řádu aplikovat.“

Na správní řízení, jehož výsledkem jsou vyhovující rozhodnutí, je taktéž nutno vztáhnout základní zásady činnosti správních orgánů, zejm. zásadu legitimního očekávání, zásadu zákazu zneužití pravomoci, v širším kontextu též zásadu legality a dále i obecné zásady právní jako jsou zásada rovnosti, zákaz libovůle a principy spravedlivého procesu. Platí tedy, že institut neodůvodněného rozhodnutí lze použít „jen u jednoduchých a jednoznačných případů, kdy samotný výrok, včetně citace použitého právního ustanovení, může odůvodnění částečně nahradit“<sup>151</sup> a dále v těch případech, kdy lze důvody rozhodnutí přezkoumat z obsahu správního spisu.

K výkladu samotného ust. § 68 odst. 4 SprŘ se vyjádřil i NSS. V rozsudku ze dne 18. dubna 2013, č.j. 1 Azs 3/2013-27 judikoval, že „ustanovení procesních předpisů, která jako výjimku z pravidla umožňují neodůvodnit rozhodnutí, je třeba vykládat restriktivně. Nemají absolutní povahu a před jejich aplikací je nutno nejdříve uvážit možný zásah do právní sféry účastníka řízení nebo třetí osoby a možnost a pravděpodobnost přezkumu rozhodnutí. Ač mohou být v konkrétním

---

<sup>150</sup> Rozsudek NSS ze dne 11. března 2015, č.j. 1 As 229/2014-48: „Zároveň judikatura dovodila, že nedostatečné odůvodnění správního rozhodnutí není důvodem pro zrušení tohoto rozhodnutí, pokud jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu, a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu alespoň v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné. Účelem soudního přezkumu správních rozhodnutí totiž není lpění na formální dokonalosti správních rozhodnutí, ale účinná ochrana veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy. Klíčové tedy je, že soud může učinit úvahu o tom, zda je rozhodnutí správního orgánu po právní i skutkové stránce v souladu se zákonem.“

<sup>151</sup> VOPÁLKA, V. In: HENDRYCH, D. a kolektiv, *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016. s. 269.

*případě formálně splněny podmínky podle ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu, okolnosti případu si mohou odůvodnění, alespoň částečné, vyžadovat.”* NSS zde však na správní orgány klade dle mého názoru nesplnitelné požadavky. Z důvodu nepřezkoumatelnosti přítomnosti závažného veřejného zájmu na podání žaloby NSZ, jak je uvedeno výše, nemůže správní orgán nikdy tušit, zda bude jeho rozhodnutí podrobena minimálně soudnímu přezkumu z důvodu podání žaloby NSZ ve veřejném zájmu.



## 4 Ústavní konformita zvláštní žalobní legitimace NSZ

Výše nastíněná otázka ústavní konformity zvláštní žalobní legitimace NSZ zaslouží další rozbor. Ústavní soud (dále také jen „ÚS“) ve své judikatorní činnosti posuzoval, zda žalobní oprávnění NSZ ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. zasahuje do základních práv a svobod subjektů občanské společnosti v nálezu ze dne 3. dubna 2018, sp. zn. II. ÚS 3189/16 a v nálezu ze dne 30. května 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16.

V obou nálezech Ústavní soud judikoval, že současnou právní úpravou zvláštní žalobní legitimace NSZ ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. vykládanou správními soudy není zasahováno do ústavně garantovaných práv a svobod.

V nálezu sp. zn. II. ÚS 3189/16 Ústavní soud s odkazem na doktrínu<sup>152</sup> uvedl, že podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu NSZ po shledání závažného veřejného zájmu je „výsostným oprávněním tohoto funkcionáře. [...] V případě nejvyššího státního zástupce postačí v žalobě uvést, že v daném případě byl shledán závažný veřejný zájem. To by mělo být opatřeno konkrétními skutečnostmi, z nichž tak pramení.“

Detailněji se ÚS zabýval ústavní konformitou posouzení závažného veřejného zájmu pro podání správní žaloby nejvyšším státním zástupcem namísto správního soudu v nálezu sp. zn. I. ÚS 946/16. V tomto ÚS uvedl, že doslovný jazykový výklad institutu zvláštní žalobní legitimace NSZ, který říká, že NSZ stačí k podání žaloby shledat, tudíž nikoliv prokázat či osvědčit, přítomnost závažného veřejného zájmu, je v souladu se smyslem a účelem institutu, a proto není důvod se ve smyslu nálezu ÚS ze dne 4. února 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, od textu zákona pro zachování jeho podstaty a smyslu odchýlit.

Dále první senát ÚS judikoval, že absencí přezkumu přítomnosti závažného veřejného zájmu na podání žaloby správní soudem nedochází k porušení komplexu práv tvořících ve svém souhrnu právo na spravedlivý proces ve smyslu hlavy V. Listiny, v platném znění. Dle názoru ÚS je v souladu s ústavním pořádkem i tříletá lhůta pro podání žaloby ve smyslu § 72, odst. 2 s.ř.s., kdy takto stanovená lhůta pro podání žaloby je přiměřená. „[...] Žalobci oprávnění podat žalobu k ochraně veřejného zájmu typicky nejsou účastníky správního řízení a o jeho vadách

---

<sup>152</sup> POTĚŠIL, L. In POTĚŠIL, L. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha : Leges, 2014. s. 579.

*i nezákonnosti výsledného rozhodnutí se mohou dozvědět až zprostředkovaně: z jiných řízení i mimoprocenální cestou. K účinnému uplatnění jejich pravomoci je prodloužení žalobní lhůty přiléhavě zvoleným prostředkem - umožňuje seznámení se s rozhodnutím i relevantními fakty, tedy s důvody ohrožení veřejného zájmu. Tři roky žalobní lhůty se pak jeví jako přiměřená doba na to, aby veřejný žalobce zjistil a před soudem uplatnil, a to i za spolupráce s jinými částmi státního aparátu, z jakých skutkových a právních důvodů měl být závažný veřejný zájem rozhodnutím správního orgánu ohrožen.”*

ÚS se zabýval také otázkou rovnosti účastníků soudního řízení vyvolaného žalobou NSZ k ochraně veřejného zájmu tak, jak je garantuje Listina v čl. 37 odst. 3. I v tomto ohledu shledal právní úpravu souladnou s ústavním pořádkem zaručenými právy a svobodami, kdy rovnost účastníků řízení je zachována tím, že nepřekoumatelnost přítomnosti závažného veřejného zájmu na podání žaloby je otázkou přípustnosti žaloby, nikoliv její důvodnosti. „[...] *Samotný návrh k soudu bezprostředně nezasahuje do konkrétních ústavně zaručených práv oprávněného z naříkaného rozhodnutí. Případné dotčení základních práv i svobod je tak stále pod soudní kontrolou a k případnému zásahu (zde zejména do dříve nabytých práv) dochází právě soudním rozhodnutím.*” Do základních práv a svobod účastníka řízení tedy nemůže zasáhnout NSZ podáním žaloby na ochranu veřejného zájmu, nýbrž až poté správní soud činností spočívající v přezkumu napadeného rozhodnutí.

ÚS dále uvedl, že „*důvodem pro odchýlení (se) od znění § 66 odst. 2 soudního řádu správního nemůže být postavení státního zastupitelství jako orgánu moci výkonné sui generis. (...) Zvláštní postavení nejvyššího státního zástupce k podání žaloby ve veřejném zájmu je tedy akceptovatelné z hlediska organizačního ústavního práva.*”

Domnívám se, že argumentace ohledně postavení NSZ v rámci orgánu moci výkonné, jeho slabého postavení závislého na vládě ČR a z jeho strany možné likvidace správního soudnictví NSZ tak, že by podával enormní množství správních žalob, obsažená v kapitole 2.2 tyto závěry Ústavního soudu vyřčené *obiter dictum* boří. Domnívám se, že nad kontextem této argumentace vyslovené Ústavním soudem se latentně nese fakt, že NSZ svého zvláštního žalobního oprávnění příliš

nevyužívá<sup>153</sup>, a proto k mnou tvrzeným důsledkům dle názoru prvního senátu ÚS nemůže dojít.

ÚS se v řízeních zakončených zmíněnými nálezy však nemohl zabývat otázkou ústavní konformity institutu.<sup>154</sup> Na základě ústavní stížnosti stěžovatele ve smyslu § 72 an. zákona č. 182/1993 Sb., o *Ústavním soudu*, ve znění pozdějších předpisů, mohl pouze posuzovat, zda bylo napadeným rozhodnutím zasaženo do stěžovatelových ústavně zaručených práv a svobod, nikoliv zda je institut sám o sobě v souladu s ústavním pořádkem. Ústavní soud dle mého názoru správně dovodil, že samotným podáním žaloby NSZ nemůže dojít k zásahu<sup>155</sup> do ústavně garantovaných práv a svobod stěžovatele. Výše zmíněný závěr ÚS, vyřčený toliko *obiter dictum*, o souladu právní úpravy zvláštní žalobní legitimace NSZ s organizačním ústavním právem však dle mého názoru podloženého v práci zmíněnou argumentací správný není.

Dále je třeba upozornit, že v řízeních zakončených zmíněnými nálezy se ÚS nezabýval institutem § 66 odst. 2 s.ř.s. ve vztahu k neodůvodněným rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 68 odst. 4 SprŘ. Prvotní správní rozhodnutí později napadená správními žalobami, resp. soudní rozhodnutí napadená ústavními stížnostmi, se nezabývala neodůvodněnými pozitivními správními rozhodnutími kladné povahy. Činnost správního soudu spočívající v projednání žaloby, kterou je takové neodůvodněné rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 4 SprŘ napadeno, bude popsána níže.

---

<sup>153</sup> Viz pozn. pod čarou č. 97 a 98.

<sup>154</sup> Ústavní konformity jako souladu ustanovení § 66 odst. 2 s.ř.s. s ústavním pořádkem.

<sup>155</sup> Zásahu v nejširším slova smyslu jako porušení ústavně garantovaných práv a svobod.

## **5 Vztah nepřezkoumatelnosti závažného veřejného zájmu na podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a neodůvodněného rozhodnutí správního orgánu**

Představme si nyní situaci, kdy správní orgán prvního stupně vydává konstitutivní, pozitivní rozhodnutí kladné povahy (přiznává adresátovi určité právo), kterým vyhovuje všem účastníkům řízení, a proto ve smyslu § 68 odst. 4 SprŘ rozhodnutí neodůvodňuje. Rozhodnutí nabude právní moci a účastník řízení, v němž bylo rozhodnutí vydáno, vykoná práva jemu přiznána. V tříleté lhůtě ve smyslu § 72 odst. 2 s.ř.s. napadne dané rozhodnutí dle § 66 odst. 2 s.ř.s. nejvyšší státní zástupce správní žalobou z toho důvodu, že na jejím podání shledá závažný veřejný zájem ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. a bude se domáhat zrušení napadeného rozhodnutí správního orgánu správním soudem.

NSZ v řízení před správním orgánem nemůže podat odvolání<sup>156</sup> proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 81 odst. 1 SprŘ, protože nebyl účastníkem řízení před správním orgánem ve smyslu § 27 SprŘ. Dle rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. 29 Ca 60/2006 je zároveň „nejvyšší státní zástupce oprávněn napadnout žalobou i takové pravomocné správní rozhodnutí, proti kterému žádný z účastníků správního řízení nepodal přípustný opravný prostředek.”

### **5.1 Podnět NSZ k zahájení přezkumného řízení nebo obnovy řízení**

NSZ by mohl pouze, ostatně jako každý jiný, podat vůči správnímu orgánu podnět k zahájení řízení z moci úřední podle § 42 SprŘ. V úvahu by tedy připadalo zahájení přezkumného řízení ve smyslu § 94 an. SprŘ, v němž správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy, nebo obnova řízení ve smyslu § 100 odst. 3 nebo 4 SprŘ zahájená z moci úřední, kdy správní orgán, který ve věci rozhodoval v posledním stupni<sup>157</sup>, může o obnově řízení

---

<sup>156</sup> V úvahu nepřípadá ani podání odporu proti příkazu ve smyslu § 150 SprŘ - podat odpor proti příkazu může podle § 150 odst. 3 SprŘ pouze ten, jemuž se ukládá povinnost, ani podání rozkladu podle § 152 SprŘ - rozklad může podat pouze účastník předchozího řízení (§ 152 odst. 5 SprŘ ve spojení s § 81 odst. 1 a § 27 SprŘ).

<sup>157</sup> § 100 odst. 3 SprŘ.

rozhodnout, pokud je dán některý z důvodů uvedených v § 100 odst. 1 a odst. 4 SprŘ.<sup>158</sup>

Podnět k zahájení přezkumného řízení však není řádným opravným prostředkem ve smyslu § 5 s.ř.s. zakotvujícího zásadu subsidiarity neboli posteriority soudní ochrany poskytované ve správním soudnictví.<sup>159</sup> „*Jde o dozorčí nástroj v rukou správních orgánů, uplatňovaný z moci úřední podle instanční hierarchie.*”<sup>160</sup> Ačkoliv je někdy přezkumné řízení (nesprávně) řazeno mezi mimořádné opravné prostředky<sup>161</sup>, jedná se o dozorčí prostředek, jehož užití je čistě v rukou správního orgánu.<sup>162</sup> „*(...) Účastníci řízení, v němž bylo vydáno správní rozhodnutí, jež nabylo právní moci, nejsou aktivně legitimováni k podání návrhu na zahájení přezkumného řízení, protože jde o řízení, které se zahajuje z moci úřední. K provedení řízení mohou sice účastníci řízení dát podnět (§ 94 odst. 1 SprŘ), ten však není návrhem na zahájení správního řízení a jeho podáním není přezkumné řízení zahájeno (nejde o návrh ve smyslu § 44 odst. 1 SprŘ).*”<sup>163</sup>

Pokud by tedy NSZ podal správní žalobu ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. a zároveň podnět k zahájení přezkumného řízení a správní orgán by dovodil, že jsou splněny podmínky pro zahájení přezkumného řízení (zejm. § 94 SprŘ), připadal by v úvahu postup podle § 48 odst. 3 písm. a) s.ř.s. Komentářová literatura říká, že postup spočívající v přerušení řízení předsedou senátu tehdy, pokud zjistí, že ve věci byl podán zákonem připouštěný podnět nebo návrh na změnu nebo zrušení rozhodnutí nebo takové řízení bylo zahájeno, se týká „*zejména řízení ve věcech mimořádných a dozorčích prostředků, kdy až po podání žaloby (nebo současně s ní -*

---

<sup>158</sup> V případě racionálně uvažujícího účastníka a konstitutivního pozitivního rozhodnutí kladné povahy podle mého názoru obnova řízení zahajována na žádost účastníka ve smyslu § 100 odst. 1 SprŘ nepřipadá v úvahu.

<sup>159</sup> POTĚŠIL, L. In POTĚŠIL, L. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání Praha : Leges, 2014. s. 44.

<sup>160</sup> VOPÁLKA, V. In: HENDRYCH, D. a kolektiv. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha : C.H. Beck, 2016. s. 280.

<sup>161</sup> ONDRUŠ, R. *Správní řád - komentář*. 1. vydání. Praha : Linde, 2003. s. 571.

<sup>162</sup> viz např. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2019. s. 400, VOPÁLKA, V. In HENDRYCH, D. a kolektiv. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha : C.H. Beck, 2016. s. 280, PRŮCHA, P. In SKULOVÁ, P. et al. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012. s. 255, nebo MALAST, J. *Přezkumné řízení*. 1. vydání. Plzeň : Západočeská univerzita v Plzni, 2018. s. 10.

<sup>163</sup> VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vydání. Praha : BOVA POLYGON, 2012. s. 801.

pozn. aut.) a zahájení soudního řízení dojde k aktivaci veřejné správy.”<sup>164</sup> Dané ustanovení v sobě obsahuje možnost soudní diskrece, zda řízení přerušit a vyčkat na rozhodnutí správního orgánu, nebo v řízení pokračovat a dovést ho do konečného rozhodnutí.<sup>165</sup> Je tedy na úvaze předsedy senátu, zda v konkrétním případě řízení přeruší či nikoliv.<sup>166</sup> Domnívám se, že v případě, kdy dojde k situaci předvídané v § 48 odst. 3 písm. a) s.ř.s. vlivem podnětu NSZ k zahájení přezkumného řízení před správním orgánem, je ve většině případů namístě s ohledem na výše zmíněnou zásadu subsidiarity a minimalizace zásahů soudů do činnosti veřejné správy, aby předseda senátu usnesením řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu do rozhodnutí správního orgánu o přezkumu přerušil, protože nelze předpokládat, že NSZ podá obstrukční, nepřípustný nebo zjevně nedůvodný podnět, ačkoliv ani toto vždy vyloučit nelze.

Obnovu řízení, jakožto dozorčí prostředek proti rozhodnutí správního orgánu směřující k nápravě nedostatečných skutkových zjištění nebo některých procesních vad<sup>167</sup>, zahajovanou z moci úřední upravuje ustanovení § 100 odst. 3 a 4 SprŘ. NSZ by tedy obdobně jako v případě přezkumného řízení mohl dát podnět k obnově řízení ve smyslu § 42 SprŘ ve spojení s § 100 odst. 3 SprŘ. Ustanovení § 100 odst. 3 SprŘ stanovuje mj. podmínku, že na novém řízení musí být dán veřejný zájem. Tato podmínka ve vztahu ke zvláštní žalobní legitimaci NSZ ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. ústí do poněkud absurdních důsledků. Pokud NSZ podá podnět k zahájení obnovy řízení, správní orgán, který narozdíl od správního soudu nedisponuje zárukami nezávislosti a aparátem natolik odborně erudovaným v oboru práva jako správní soud, je oprávněn přezkoumávat přítomnost veřejného zájmu na zahájení obnovy řízení, zatímco správní soud v případě, že NSZ podá žalobu ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s., není oprávněn přezkoumávat přítomnost závažného veřejného zájmu na projednání žaloby. Ve vztahu k přezkumu přítomnosti veřejného zájmu na vedení řízení v rámci obnovy řízení před správním orgánem tedy správní orgán nemusí

---

<sup>164</sup> POTĚŠIL, L. In: POTĚŠIL, L. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání Praha : Leges, 2014. s. 48; obdobně BOHADLO, D. In: JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013. s. 382.

<sup>165</sup> Ve smyslu rozhodnutí, jímž se řízení končí, nikoliv nutně rozhodnutí meritorního.

<sup>166</sup> Kdy řízení přerušit a kdy nikoliv ilustrativně BOHADLO, D. In: JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013. s. 383.

<sup>167</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019. s. 396.

podnětu NSZ k zahájení obnovy řízení vyhovět a obnovu řízení není povinen, pokud na jejím vedení neshledá veřejný zájem, zahájit, ve vztahu k řízení o správní žalobě před správní soudem není soud oprávněn přítomnost závažného veřejného zájmu na podání žaloby NSZ přezkoumávat, tudíž je povinen řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu zahájit vždy.<sup>168</sup> Zároveň je správní orgán oprávněn přezkoumávat přítomnost prostého veřejného zájmu na provedení obnovy řízení, zatímco správní soud není oprávněn přezkoumávat přítomnost kvalifikovaného, závažného veřejného zájmu<sup>169</sup>. Dochází tak k ingerenci moci výkonné do moci soudní, jak bylo zmíněno výše (veřejný zájem na projednání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu správním soudem deklarovaný NSZ), zatímco k „*ingerenci orgánu moci výkonné do činnosti jiného orgánu moci výkonné*“ nedochází (přezkoumatelná přítomnost veřejného zájmu na obnově řízení správním orgánem).

Pokud je tedy podán NSZ podnět k zahájení obnovy řízení, je namístě, aby správní orgán postupoval shodně jako v případě podnětu k zahájení přezkumného řízení (viz výše).

V případě, že správní orgán rozhodne jinak, než že rozhodnutí, vůči jehož přezkoumání v přezkumném řízení dal NSZ podnět, resp. v reakci na jeho podnět proběhla obnova řízení, zruší nebo změní, správní soud bude v řízení pokračovat. Pokud správní orgán po proběhnuvším přezkumném řízení nebo obnově řízení posuzované rozhodnutí zruší nebo změní, správní soud řízení nezastaví<sup>170</sup>, nýbrž ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s. návrh odmítne, protože nejsou splněny podmínky řízení (absentuje přezkoumávané rozhodnutí).

## **5.2 Pravomoc správního soudu zrušit neodůvodněné rozhodnutí správního orgánu**

Ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. zakládá pravomoc soudu prvního stupně rozhodujícího ve správním soudnictví zrušit rozhodnutí správního orgánu pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů. Pro

---

<sup>168</sup> V nastíněné situaci se předpokládá splnění ostatních podmínek pro obnovu řízení, resp. projednání žaloby správním soudem.

<sup>169</sup> Pokud je správním orgánem přezkoumatelná přítomnost prostého veřejného zájmu, proč není správním soudem přezkoumatelná přítomnost nikoliv prostého, nýbrž kvalifikovaného veřejného zájmu?

<sup>170</sup> Ačkoliv by se zdálo logické, aby řízení bylo zastaveno, s.ř.s. v § 47 správnímu soudu pro takový postup nedává oporu.

naši modelovou situaci je stěžejní pravomoc soudu zrušit rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. „*O nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů lze hovořit v situaci, kdy se správní orgán v rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně své rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona.*”<sup>171</sup>

Mohlo by se zdát, že vzhledem k tomu, že napadené správní rozhodnutí není odůvodněné, bude správní soud prvního stupně povinen dané rozhodnutí vždy zrušit. Navíc dle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. ledna 2008, č.j. 2 As 34/2006-73, je nepřezkoumatelnost rozhodnutí takovou vadou, ke které musejí soudy přihlížet z úřední povinnosti.

Jak bylo zmíněno výše, soud není oprávněn zkoumat přítomnost závažného veřejného zájmu na podání žaloby, toto přísluší pouze nejvyššímu státnímu zástupci. Pokud dovedeme nastíněnou úvahu do důsledků a připustíme interpretaci obsaženou v komentáři<sup>172</sup>, je každé rozhodnutí správního orgánu, které neobsahuje odůvodnění ve smyslu § 68 odst. 4 SprŘ nepřezkoumatelné z důvodu nedostatku důvodů, a pokud bude napadeno žalobou nejvyššího státního zástupce ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s., v žalobě bude obsažen alespoň jeden žalobní bod<sup>173</sup>, je dán důvod pro jeho zrušení dle ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.

Pokud se účastník řízení před správním orgánem domáhá např. vydání osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání nebo jeho části v České republice (, které je dle mého názoru rozhodnutím hybridní povahy - srov. rozsudek KS v Plzni ze dne 28. 3. 2013 , sp. zn. 57 A 7/2012) ve smyslu § 89, odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách (dále jen „zákon o vysokých školách” nebo „ZVŠ”) a správní orgán osvědčení vydává, není povinen toto své rozhodnutí odůvodnit ve smyslu § 68 odst. 4 SprŘ. Žadateli je tedy osvědčeno vzdělání získané v zahraničí. Pokud však v tříleté lhůtě toto neodůvodněné pozitivní rozhodnutí kladné povahy (rozhodnutí měnící právní pozici adresáta v jeho prospěch<sup>174</sup>) vydané správním

<sup>171</sup> ŠEBEK, P. § 76. In: BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha : Nakladatelství C. H. Beck, 2016.

<sup>172</sup> ŠEBEK, P. § 76. In: BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha : Nakladatelství C. H. Beck, 2016.

<sup>173</sup> § 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s. Jak uvedeno výše, k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí je soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti.

<sup>174</sup> KOPECKÝ M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2019. s. 160.



orgánem napadne nejvyšší státní zástupce správní žalobou, soud toto nemůže pro nedostatek důvodů přezkoumávat, rozhodnutí je tudíž nepřezkoumatelné a na první pohled je dán důvod pro jeho zrušení dle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.

## 6 Povinnost správního soudu zrušit napadené rozhodnutí správního orgánu?

Závěrem by bylo možné říci, že správní soud je tedy povinen každé neodůvodněné rozhodnutí správního orgánu dle ust. § 68 odst. 4 SprŘ, které je napadeno nejvyšším státním zástupcem ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. zrušit pro jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Dle judikatorních závěrů ohledně nepřezkoumatelnosti závažného veřejného zájmu a ochrany právní jistoty a práv nabytých v dobré víře je však nutné, přistoupit k jinému výkladu. Výše zmíněný výklad je neudržitelný z důvodu enormní ingerence moci výkonné do moci soudní, narušení principu dělby moci a možného pomínutí ochrany právní jistoty adresáta napadeného rozhodnutí a jeho dobré víry v jeho správnost.

Jak bylo zmíněno výše, správní soud nemůže dle judikatury NSS<sup>175</sup> přezkoumávat přítomnost závažného veřejného zájmu na podání žaloby nejvyšším státním zástupcem dle § 66 odst. 2 s.ř.s. Přítomnost závažného veřejného zájmu je procesní podmínkou žaloby zakládající její přípustnost a projednatelnost, nikoliv podmínkou zakládající její důvodnost a nutnost jejímu vyhovění ze strany správního soudu (k subjektivnímu dojmu nejvyššího státního zástupce ve vztahu k závažnému veřejnému zájmu viz výše). V daném případě neodůvodněného rozhodnutí správního orgánu dle § 68 odst. 4 SprŘ však závažný veřejný zájem není pouze procesní podmínkou, ale může se projektovat i do roviny důvodnosti žaloby. Neodůvodněné rozhodnutí totiž může být nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a proto je dán důvod pro jeho zrušení správním soudem. Přípustnost žaloby zde dle mého názoru zároveň implikuje i její důvodnost, alespoň ve vztahu k ust. § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. *Cum grano salis* by se tedy dalo říci, že samotné podání žaloby nejvyšším státním zástupcem za výše zmíněných podmínek a při dodržení ostatních podmínek řízení nedává správnímu soudu jinou možnost než napadené rozhodnutí zrušit, čímž dochází k nepřípustné ingerenci moci výkonné do moci soudní a je narušen princip dělby moci. Mohlo by se zdát, že řešením daného problému je pouze odůvodňování všech rozhodnutí správním orgánem, čímž by se však institut neodůvodněného

---

<sup>175</sup> rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006.

rozhodnutí dle § 68 odst. 4 SprŘ stal obsolentním. Výklad vedoucí k tomu, že se nějaké ustanovení právního řádu stane obsoletním, je však v rozporu s interpretačním předpokladem racionálního zákonodárce.<sup>176</sup> „Pokud určitá interpretační hypotéza vede k výsledku, podle kterého by se jiná pravidla stala neaplikovatelná, neúčelná nebo by ztratila svou funkci, je nutné takovou interpretaci pokud možno zavrhnout, neboť je vysoce nepravděpodobné, že někdo by chtěl vydat neaplikovatelná nebo jinak neúčelná ustanovení.”<sup>177</sup>. Myslím si proto, že cestou pro využívání institutu ve smyslu § 68 odst. 4 SprŘ může (ba dokonce musí) být jiný výklad.

Klíčovým je tedy výklad pojmu *nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů* ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Na první pohled by se mohlo zdát, že soudní řád správní zde má na mysli odůvodnění ve smyslu § 68 odst. 3 SprŘ. Takový výklad by však dle mého názoru byl příliš zjednodušující. Soudní řád správní hovoří o nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, nikoliv o nepřezkoumatelnosti pro nedostatek odůvodnění, pro absenci odůvodnění atp. Tyto pojmy proto nelze mechanicky ztotožnit. Důvody, proč je správní rozhodnutí takové, jaké je, není nutno hledat pouze v jeho odůvodnění ve smyslu § 68 odst. 3 SprŘ. V jednoduchých případech<sup>178</sup>, kde lze využít institut neodůvodněného rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 4 SprŘ, je dle mého názoru možné zkoumat důvody rozhodnutí i z obsahu správního spisu. Tuto možnost ostatně aprobují i judikatura NSS.<sup>179</sup> Pokud by bylo nutné chápat pojem *nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů* obsažený v s.ř.s. jako absenci odůvodnění jako jedné z obsahových náležitostí správního rozhodnutí<sup>180</sup>,

---

<sup>176</sup> MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011. s. 86.

<sup>177</sup> MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011. s. 147.

<sup>178</sup> Viz kapitola 3.

<sup>179</sup> Rozsudek NSS ze dne 11. března 2015, č.j. 1 As 229/2014-48; blíže viz kapitola 3: „Dle soudní praxe je rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelné, pokud z něj soud nemůže zjistit, o čem bylo rozhodnuto, jak bylo rozhodnuto, nebo proč tak bylo rozhodnuto. Z odůvodnění musí plynout vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelným, neboť by nedávalo dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle. (...) Zároveň judikatura dovodila, že nedostatečné odůvodnění správního rozhodnutí není důvodem pro zrušení tohoto rozhodnutí, pokud jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu, a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu alespoň v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné. Účelem soudního přezkumu správních rozhodnutí totiž není lpění na formální dokonalosti správních rozhodnutí, ale účinná ochrana veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy. Klíčové tedy je, že soud může učinit úvahu o tom, zda je rozhodnutí správního orgánu po právní i skutkové stránce v souladu se zákonem.”

<sup>180</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019. s. 164.

byla by v případě využití ustanovení § 68 odst. 4 SprŘ správním orgánem dána taková nepřezkoumatelnost vždy a správní soud by dle textu zákona byl povinen napadené správní rozhodnutí zrušit. Pokud vydá správní orgán prvního stupně vyhovující rozhodnutí, kde absentuje odůvodnění ve smyslu § 68 odst. 4 SprŘ, které je poté napadeno nejvyšším státním zástupcem ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s., a soud shledá, že napadené rozhodnutí má oporu ve spisu a je v souladu se zákonem<sup>181</sup>, není povinen jej zrušit. Pokud je možné nalézt důvody rozhodnutí v obsahu správního spisu, není dán důvod nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Pokud by napadené rozhodnutí správní soud zrušil pro naplnění důvodu nepřezkoumatelnosti, ačkoliv by jinak rozhodnutí bylo zákonné a mělo oporu ve správním spisu, jednalo by se dle mého názoru o interpretaci, která by byla v extrémním rozporu s principy spravedlnosti a soud by se tak dopustil přepjatého formalismu.<sup>182</sup>

K přepjatému formalismu se vyjádřil NSS v usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003: *„Přepjatý formalismus (...) naprosto neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání soudnictví. Soudy jsou nezávislé a nestranné státní orgány, které usilují o nalezení spravedlnosti rozhodováním v konkrétních věcech a které nemohou odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů, ale pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují. Při výkladu mezí práva na spravedlivý proces, stanovených soudním řádem správním (např. náležitosti žaloby, lhůta pro její podání, procesní podmínky), je v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nezbytné šetřit jejich podstaty a smyslu a nezneužívat je k jiným účelům, než pro které byly stanoveny. Nabízejí-li se přitom dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces a druhá proti němu, musí soud vždy zvolit výklad první.“*<sup>183</sup>

---

<sup>181</sup> Výše jsem uvedl, že i takovým způsobem lze přezkoumat důvody správního rozhodnutí správním soudem.

<sup>182</sup> Srov. rozsudek KS V Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 12. dubna 2019, č.j. 52 A 96/2018-38.

<sup>183</sup> K přepjatému formalismu se v mnoha svých nálezech vyjadřoval i Ústavní soud (např. první z nálezů: nález ÚS ze dne 8. 7. 1999 sp. zn. III. ÚS 224/98). Ústavní soud chápe přepjatý formalismus jako interpretaci právní normy, která je v hrubém rozporu s principy spravedlnosti.

Na základě daného usnesení NSS lze tedy konstatovat, že pokud správní soud přistoupí ke zrušení napadaného rozhodnutí za výše zmíněných podmínek, nešetří podstaty a smyslu institutu neodůvodněného rozhodnutí dle ust. § 68 odst. 4 SprŘ a zároveň přehnaně formalisticky vykládá ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. mířící na nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

Pokud totiž správní orgán vyhoví všem účastníkům řízení o žádosti<sup>184</sup> ať již konstitutivním rozhodnutím nebo rozhodnutím deklaratorním, vždy se právní sféra účastníků řízení mění v jejich prospěch. Ve chvíli, kdy správní orgán rozhoduje ve prospěch všech účastníků řízení, není nutné, aby své rozhodnutí odůvodnil, protože není žádný předpoklad, že racionálně uvažující účastníci řízení takové rozhodnutí napadnou opravným prostředkem<sup>185</sup>, či dají podnět k uplatnění prostředku dozorčího, a dané rozhodnutí bude přezkoumáváno správním orgánem vyššího stupně.

Nejvyšší státní zástupce se však může obrátit na správní soud s žalobou na ochranu veřejného zájmu podle § 66 odst. 2 s.ř.s. a žádat přezkum takového rozhodnutí soudem. V případě takového rozhodnutí však není automaticky již z povahy institutu neodůvodněného rozhodnutí dán důvod nepřezkoumatelnosti takového rozhodnutí pro nedostatek důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Správní soud musí při věcném posouzení žaloby nejprve přikročit k přezkumu rozhodnutí z toho hlediska, zda toto má oporu ve správním spisu, a pokud ano, nemůže jej zrušit s odkazem na § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Soud sice v případě správního rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 4 SprŘ nemůže takové již povahy věci přezkoumávat z hlediska intelektuální činnosti správního orgánu (přezkoumávat kroky, které vedly správní orgán k vydání rozhodnutí o určitém obsahu), protože odůvodnění rozhodnutí absentuje. Může však v mezích žalobních bodů<sup>186</sup> přezkoumávat soulad rozhodnutí s právními předpisy hmotného i procesního práva, správnost správním orgánem zjištěného skutkového stavu a zda obsah rozhodnutí má oporu ve spisu. Je taktéž povinen zkoumat dopady následků zrušení rozhodnutí na hodnotu právní jistoty a dobrou víru adresáta ve správnost a platnost napadeného rozhodnutí. Pokud správní

---

<sup>184</sup> Závěr č. 88 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. března 2010, dostupné na <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

<sup>185</sup> MIKULE, V./SUCHÁNEK, R. In: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V./SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016. s. 825.

<sup>186</sup> § 75 odst. 2 s.ř.s.

soud po přezkumu neodůvodněného rozhodnutí dojde k závěru, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy, správní orgán náležitě zjistil skutkový stav a rozhodnutí má oporu ve spisu, nemůže takové rozhodnutí zrušit, protože není dán důvod nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. *in fine*. Pokud by neodůvodněná rozhodnutí byla takto správními soudy rušena „pouze“<sup>187</sup> pro nepřezkoumatelnost z důvodu nedostatku důvodů a rozhodnutí nebyla dále skutečně věcně přezkoumávána, stal by se z nejvyššího státního zástupce privilegovaný žalobce nejen ve smyslu přípustnosti žaloby (, kterým jistě již je), ale i co do její důvodnosti. Procesní institut shledání závažného veřejného zájmu nejvyšším státním zástupcem ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. se z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti správním soudem otiskne i do roviny důvodnosti žaloby. Projednatelnost žaloby vlivem domnělé nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí by implikovala i její důvodnost a v důsledku dochází k výše již zmiňované ingerenci moci výkonné do moci soudní.

Daný problém by tedy bylo možné vyřešit způsobem výše nastíněného výkladu a v případě neodůvodněného rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 68 odst. 4 SprŘ institut nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. neaplikovat zcela mechanicky.

Domnívám se, že problémy lze odstranit ještě jednou cestou a to změnou judikatury Nejvyššího správního soudu. Jak je v práci již uvedeno, NSS ve svém rozsudku ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. 8 As 27/2006 uvedl: „*Úvaha, zda je ve věci dán závažný veřejný zájem (§ 66 odst. 2 s. ř. s.), nepodléhá přezkumu správními soudy.*” Tento názor byl vysloven i v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. června 2015, čj. 2 As 103/2015-128. Pokud by však správní soud mohl přezkoumávat přítomnost závažného veřejného zájmu na podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s., v případě, kdy by shledal, že procesní podmínka v podobě závažného veřejného zájmu na podání žaloby není přítomna, mohl by žalobu odmítnout. V této chvíli by se ze závažného veřejného zájmu stala podmínka ryze procesní povahy. Kdyby závažný veřejný zájem shledán nebyl, státní zástupce

---

<sup>187</sup> Uvědomuji si, že nepřezkoumatelnost je zásadní vadou rozhodnutí, k níž správní soud přihlíží z úřední povinnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. ledna 2008, čj. 2 As 34/2006-73). V daném případě se však z nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů může stát jakýsi *automat na rušení* neodůvodněných rozhodnutí správních orgánů.

by byl povinen jeho přítomnost prokázat (nejvyššího státního zástupce by vůči závažnému veřejnému zájmu tížilo břemeno tvrzení a břemeno důkazní). V případě, kdy by se toto nejvyššímu státnímu zástupci nepodařilo, žaloba by nebyla věcně projednávána a nedošlo by k věcnému přezkumu správního rozhodnutí, které by tedy nebylo zrušeno. Takový výklad by sice směřoval proti textu zákona, avšak by zohledňoval smysl a účel právní úpravy ve vztahu k institutu neodůvodněného rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 4 SprŘ a ve vztahu ke smyslu a účelu správního soudnictví dle § 2 s.ř.s.

Pokud by soud shledal závažný veřejný zájem na podání žaloby nejvyšším státním zástupcem, nebo by se tento nejvyššímu státnímu zástupci podařilo prokázat, soud by žalobu neodmítl a věcně ji projednával, nemohl by dle mého názoru ani v tomto případě rovnou přistoupit ke zrušení rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost z důvodu nedostatku důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., ale musel by se opět věnovat přezkumu rozhodnutí z hlediska jeho souladu s právními předpisy, zda obsah rozhodnutí odpovídá zjištěnému skutkovému stavu a zda má oporu ve spisu.

Je otázkou, zda by taková změna judikatury byla vůbec možná a s ohledem na právní jistotu adresátů práva vhodná. Vzhledem k tomu, že závěr o nepřezkoumatelnosti závažného veřejného zájmu na projednání žaloby podané NSZ byl obsažen ve výše zmíněném rozhodnutí rozšířeného senátu NSS, může se na první pohled zdát, že normativní síla<sup>188</sup> takového rozhodnutí je vyšší, než pokud by byl takový názor obsažen v rozhodnutí malého<sup>189</sup> senátu NSS. Domnívám se, že tomu tak není.

Právní otázka, která byla usnesením druhého senátu NSS ze dne 28. května 2015, č.j. 2 As 103/2015-94 předložena rozšířenému senátu, zněla, *zda je obsah pojmu závažný veřejný zájem ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. a důležitý veřejný zájem ve smyslu § 73 odst. 2 s.ř.s. shodný, resp. zda má žaloba podaná nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 s. ř. s. zvláštní procesní či hmotněprávní důsledky, konkrétně zda v situaci, kdy na základě takové žaloby krajský soud zruší napadené*

<sup>188</sup> K pojmu *normativní síla judikatury* a jejímu normativnímu působení v českém právu viz KÜHN, Z. In: BOBEK, M. KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha : Auditorium, 2013. s. 112-117.

<sup>189</sup> Pokud dále píší o malém senátu, mám tím na mysli tříčlenný senát NSS ve smyslu § 16 odst. 2 písm. b) s.ř.s.

správní rozhodnutí, bude přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proti takovému rozsudku zpravidla v rozporu s důležitým veřejným zájmem pouze na základě toho, že žalobu podal nejvyšší státní zástupce postupem dle § 66 odst. 2 s.ř.s. Judikatorní rozkol<sup>190</sup> mezi druhým a šestým senátem NSS, který měl rozšířený senát sjednotit, panoval v otázce výkladu neurčitého právního pojmu *důležitý veřejný zájem* ve smyslu § 73 odst. 2 s.ř.s. v případě, že se jedná o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v okamžiku, kdy žalobcem je NSZ využívající svého zvláštního žalobního oprávnění ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. Pokud tedy rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 24. června 2015, č.j. 2 As 103/2015-128 uvedl, potvrzuje rozsudek NSS ze dne 5. listopadu 2007, č.j. 8 As 27/2006-70, že úvaha, *zda je v konkrétní věci dán „závažný veřejný zájem“, je vyhrazena nejvyššímu státnímu zástupci, nepodléhá přezkumu správními soudy, nelze tento názor z teoretického pohledu považovat za nosné důvody (ratio decidendi) uvedeného usnesení, které by potvrzovaly předchozí judikaturu malých senátů NSS, ale toliko za obiter dictum posuzované právní otázky.*<sup>191</sup> Argument o nepřezkoumatelnosti závažného veřejného zájmu na podání žaloby ze strany NSZ správní soudem byl argumentem sice právním, nicméně nikoliv klíčovým pro vyřešení dané kauzy. *„Kdyby byl takový argument z rozhodnutí odstraněn, řešení kauzy by zůstalo stejné. V takovém případě se jedná o argument postradatelný, a tím pádem pouhé obiter.“*<sup>192</sup>

Judikatura NSS dospěla k závěru, že pravomoc rozšířeného senátu je dána i tehdy, když je judikatorní rozpor mezi tříčlennými senáty v částech rozhodnutí, která lze považovat za *obiter dicta* posuzovaného případu.<sup>193</sup> V tomto případě se sice o takovou situaci nejedná, nicméně právní názor vyslovený jako *obiter dictum* přímo v rozhodnutí rozšířeného senátu je nutno v duchu usnesení RS NSS ze dne 26. srpna 2008, č.j. 7 Afs 54/2007-62, kde došlo k setření rozdíl mezi *rationem decidendi* a *obiter dictum* soudních rozhodnutí pro potřeby dovození pravomoci RS NSS rozhodnout

<sup>190</sup> K pojmu judikatorní rozkol/rozpor např. FRUMAROVÁ, K. *Několik poznámek k tzv. judikatornímu konfliktu (sporu) jako jedné z podmínek pravomoci rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu rozhodovat.* In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví - 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku.* 1. vydání. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018. s. 29 an. nebo KÜHN, Z. *O velkých senátech a judikatorních odklonech vysokých soudů.* Právní rozhledy 2/2013. s. 40 an.

<sup>191</sup> K odlišení částí judikátu tvořících *ratio decidendi* a *obiter dictum* viz BOBEK, M. *Ratio, obiter, precedent: jak skutečně fungují?* Soudní rozhledy 6/2013. s. 205 an.

<sup>192</sup> BOBEK, M. *Ratio, obiter, precedent: jak skutečně fungují?* Soudní rozhledy 6/2013. s. 206.

<sup>193</sup> Usnesení RS NSS ze dne 26. srpna 2008, č.j. 7 Afs 54/2007-62.



o předložené právní otázce, chápat tak, že rozšířený senát se k otázce přezkoumatelnosti závažného veřejného zájmu na podání žaloby NSZ již vyjádřil, i když toliko jako teoretické *obiter dictum*, a normativní síla této judikatury je proto vyšší.<sup>194</sup> Tento závěr podporuje i rozsudek NSS ze dne 8. ledna 2009, č.j. 1 Afs 140/2008-77, v němž první senát NSS uvedl, že *skutečnost, že judikatura byla sjednocena právním názorem rozšířeného senátu, přináší zvlášť významné argumenty ve prospěch setrvání na takto vytvořeném právním názoru. „V zásadě lze totiž říci, že diskurz o určité právní otázce již proběhl, protichůdné názory již byly posouzeny.”*<sup>195</sup>

Rozšířený senát tedy v intencích usnesení RS NSS ze dne 26. srpna 2008, č.j. 7 Afs 54/2007-62 otázku přezkoumatelnosti závažného veřejného zájmu na podání žaloby NSZ již posoudil. Ve vztahu k normativní síle tohoto rozhodnutí a jeho potenciální změny však dle mého názoru není možné přijmout koncepci o nerozlišování nosných důvodů soudního rozhodnutí a argumentů uvedených toliko *obiter dictum*.

V nyní analyzovaném případě si totiž lze všimnout, že právní otázkou předloženou rozšířenému senátu nebylo, zda je v případě podání žaloby NSZ přezkoumatelná přítomnost závažného veřejného zájmu na jejím podání ze strany správního soudu, ale otázka jiná<sup>196</sup>. Předkládací usnesení druhého senátu NSS se závěry o nepřezkoumatelnosti závažného veřejného zájmu ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. nepolemizovalo. Dále je nutné si všimnout, že uvnitř NSS nepanovala, ani dosud nepanuje, judikatorní nejednota v otázce přezkumu aktivní žalobní legitimace NSZ, pravomoc RS NSS je přitom dána jen tehdy, jedná-li se o judikatorní rozpor uvnitř NSS nebo se tříčlenný senát hodlá odchýlit od dřívější judikatury jiného senátu NSS. K takové situaci však v tomto případě nedošlo. Domnívám se tedy, že normativní síla judikatorního závěru o nepřezkoumatelnosti závažného veřejného zájmu na projednání žaloby podané NSZ zůstala i po rozhodnutí rozšířeného senátu nezměněna a na své meritorní posouzení tímto senátem stále čeká.

---

<sup>194</sup> KÜHN, Z. In: BOBEK, M. KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha : Auditorium, 2013. s. 120.

<sup>195</sup> KÜHN, Z. In: BOBEK, M. KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha : Auditorium, 2013. s. 120.

<sup>196</sup> Srov. KADLEC, O. *Role velkých senátů v rozhodování vrcholných soudů České republiky*. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2019. s. 231.

Dle mého názoru tento závěr ústí do důsledku, kdy na nynější situaci není možné vztáhnout výše citovaný závěr z rozsudku prvního senátu, a sice *skutečnost, že judikatura byla sjednocena právním názorem rozšířeného senátu, přináší zvlášť významné argumenty ve prospěch setrvání na takto vytvořeném právním názoru*. Rozšířený senát NSS totiž nemohl sjednotit judikaturu tam, kde nebyla rozporná.

Analýzou normativní síly výše zmíněné judikatury se vraťme k možnosti její změny. Předně je třeba uvést, že jak rozhodovací činnost NSS<sup>197</sup>, tak ostatně i sám soudní řád správní<sup>198</sup> změnu judikatury připouští.

Rozhodovací činnost tříčlenných senátů NSS stojí dlouhodobě na závěru o nepřekoumatelnosti závažného veřejného zájmu na projednání žaloby podané NSZ ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. Ačkoliv tedy v duchu výše zmíněného nebyla předmětem rozhodovací činnosti rozšířeného senátu NSS<sup>199</sup>, jedná se o judikaturu ustálenou. „*V případě, že je precedenční názor součástí konstantní judikatury nejvyššího soudu, je nutno souhlasit s německou konstrukcí, podle níž změna právního názoru musí být zcela výjimečná a může se prakticky udát jen tehdy, pokud to vyžadují jasně převažující nebo zcela pádné důvody.*”<sup>200</sup> Domnívám se, že v práci zmíněné zásahy do principu dělby moci ústící až do potenciální likvidace správního soudnictví a možné narušení principu nezávislosti a nestrannosti soudu jsou takovými *zcela pádnými důvody*, a proto by taková změna byla změnou legitimní a žádoucí.

Uvědomuji si, že mnou zastávaný výklad institutu zvláštní žalobní legitimace NSZ ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. je v přímém rozporu s textem a na něm založeném doslovném výkladu tohoto ustanovení. V této souvislosti je nutno upozornit na stanovisko pléna Ústavního soudu ČR ze dne 21. května 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st 1/96, kde Ústavní soud uvedl, že „*[V] případě aplikace právního ustanovení nutno prvotně vycházet z jeho doslovného znění. Pouze za podmínky jeho nejasnosti a nesrozumitelnosti (umožňující např. více interpretací), jakož i rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti*

---

<sup>197</sup> rozsudek NSS ze dne 8. ledna 2009, č.j. 1 AfS 140/2008-77.

<sup>198</sup> § 17 odst. 1 s.ř.s.

<sup>199</sup> Judikatura NSS stojí na opačném výkladu, viz např. rozsudek NSS ze dne č.j. 2 As 103/2015-171.

<sup>200</sup> KÜHN, Z. In: BOBEK, M. KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha : Auditorium, 2013. s. 121.

*a výlučnosti není jakákoli pochybnost, lze upřednostnit výklad e ratione legis před výkladem jazykovým.*” Podmínka nejasnosti a nesrozumitelnosti v případě výkladu § 66 odst. 2 s.ř.s. naplněna není. Z textu zákona jednoznačně vyplývá, že NSZ není povinen závažný veřejný zájem na podání žaloby prokázat. Pokud se jedná o rozpor doslovného znění ustanovení s jeho smyslem a účelem, domnívám se, že ani tato podmínka pro *přepsání* textu zákona splněna není. Zákonodárce v důvodové zprávě k s.ř.s. uvedl: „*[Z]vláštní 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 nepřiliš časté, ale veřejností citlivě vnímané, například tam, kde nezákonné rozhodnutí bylo dosaženo úplatkem a není tu již jiná právní cesta, kterou by bylo možno takové rozhodnutí odstranit.*”<sup>201</sup> Důvodovou zprávou akcentovaný účel právní úpravy spočívající v poskytnutí možnosti NSZ, aby žaloval na odstranění rozhodnutí, jehož vydání bylo zapříčiněno např. poskytnutím úplatku je jistě opodstatněný, tudíž ani ze smyslu a účelu institutu nelze dovést rozpor mezi jazykovým vyjádřením právní normy a jejím smyslem a účelem.

Důvodová zpráva se nevyjadřuje k tomu, proč není NSZ povinen závažný veřejný zájem na podání žaloby prokázat nebo alespoň osvědčit. V případě uvedeném v důvodové zprávě by prokázání/osvědčení takového závažného veřejného zájmu nemělo činit NSZ problém. Je stále nutno mít na paměti, že NSZ by v této fázi řízení prokazoval pouze to, zda se soud má jím podanou žalobou zabývat, nikoliv zda jí má či nemá vyhovět. S ohledem na v práci zmíněné argumenty týkající se dělby moci a možné likvidace fungujícího správního soudnictví NSZ se domnívám, že zákonodárce zašel při revitalizaci institutu zvláštní žalobní legitimace<sup>202</sup> v privilegovanosti NSZ příliš daleko.

Ačkoliv z doslovného jazykového výkladu § 66 odst. 2 s.ř.s., ani z jeho smyslu a účelu nevyplývá nutnost jeho *přepsání*, s ohledem na výše uvedené jsem názoru, že tato nutnost vyplývá ze systematického oddělení moci soudní a moci

<sup>201</sup> Sněmovní tisk č. 1080/0 ze dne 15. 4. 2002, důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., *o soudním řádu správním*. dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=29058>.

<sup>202</sup> Revitalizací nazváno proto, že lze spatřovat podobné rysy s institutem dozoru prokuratury zrušeným zákonem č. 283/1993 Sb., *o státním zastupitelství*, v tom, že NSZ jakožto státní zástupce může vyžadovat přezkum správního rozhodnutí.

výkonné v rámci systému dělby moci a účelu správního soudnictví jako celku. Ostatně takovou možnost aproboval Ústavní soud v práci již citovaném nález ze dne 4. února 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, kde uvedl: „[S]oud přitom není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jenž mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.”

Další změnou, teoreticky čistší, by byla změna právní úpravy. Vzhledem k argumentaci v práci uvedené by zákonodárce měl přistoupit k legislativní změně, a sice zatížit NSZ povinností závažný veřejný zájem na podání žaloby prokázat nebo v případě, kdy by tento měl být žalobcem privilegovanějším než je veřejný ochránce práv, alespoň osvědčit. Správní soudy by poté byly oprávněny takové žaloby odmítat a nemusely by se všemi žalobami podanými NSZ meritorně zabývat, čímž by se argumentace o kvalitativním rozlišování mezi různými neurčitými právními pojmy z hlediska jejich soudního přezkumu a argumentace o narušení principu dělby moci ústící až do možné likvidace efektivně fungujícího správního soudnictví stala irelevantní.

## 7 Komparace se slovenskou právní úpravou

Komparaci české a slovenské právní úpravy regulující činnost státního zastupitelství, resp. prokuratury, ve správním soudnictví je nutno počít popsáním základních koncepčních rozdílů mezi ve Slovenské republice (dále jen „SR“) fungujícím systémem prokuratury a v ČR fungujícím systémem státního zastupitelství.

### 7.1 Ústavní zakotvení a obsahová náplň činnosti prokuratury

Prokuraturu lze vymežit jako *„samostatnou hierarchicky uspořádanou soustavu státních orgánů v čele s generálním prokurátorem, v které působí prokurátoři ve vztahu podřízenosti a nadřízenosti. Její základní úlohou je chránit práva a zákonem chráněné zájmy fyzických osob, právnických osob a státu a v rozsahu své působnosti ve veřejném zájmu vykonat opatření na předcházení porušení zákonnosti, na zjištění a odstranění porušení zákonnosti, na obnovu porušených práv a vyvození zodpovědnosti za jejich porušení. Při výkonu své působnosti je prokuratura povinna využívat zákonné prostředky tak, aby se bez jakýchkoliv vlivů zabezpečila důsledná, účinná a rychlá ochrana práv a zákonem chráněných zájmu fyzických osob, právnických osob a státu.“*<sup>203</sup> Legálně definovaná je pak prokuratura § 2 zákona č. 153/2001 Z. z., o prokuratúre, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o prokuratúre“) jako *„samostatná hierarchicky usporiadaná jednotná sústava štátnych orgánov na čele s generálnym prokurátorom, v ktorej pôsobia prokurátori vo vzťahoch podriadenosti a nadriadenosti.“* Prokuraturu tedy lze chápat jako univerzální orgán ochrany práv konající ve veřejném zájmu.<sup>204</sup>

Ústavní základ slovenské prokuratury jako monokratického orgánu veřejné moci je obsažen v prvním oddílu hlavy VIII. ústavního zákona č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky (dále jen „Ústava SR“), přesněji v člancích 149-151.

Na rozdíl o ústavněprávní úpravy státního zastupitelství v ČR<sup>205</sup> není slovenská prokuratura zařazena do hlavy upravující moc výkonnou, ale do zvláštní

<sup>203</sup> HORVAT, M. In: CEPEK, B. a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná časť.* 1. vydání. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2018. s. 317.; obdobně prokuraturu vymezuje ČOLLÁK, J. *Organizácia súdov a prokuratúry SR. Štruktúra, postavenie a úlohy orgánov ochrany práva.* Plzeň : Aleš Čeněk, 2016. s. 204.

<sup>204</sup> Srov. JALČ, A. In: ŠIMOVČEK, I. a kol. *Trestné právo procesné.* 3. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2019. s. 84.

<sup>205</sup> Čl. 80 Ústavy ČR.

samostatné hlavy spolu s ústavněprávním zakotvením veřejného ochránce práv.<sup>206</sup> „Podle čl. 149 a násl. Ústavy Slovenské republiky prokuratura patří do skupiny kontrolních orgánů ochrany práva spolu s veřejným ochráncem práv.”<sup>207</sup> Lze se setkat i s názorem<sup>208</sup>, že taková ústavněprávní úprava vytváří vedle tradiční tripartice mocí<sup>209</sup> moc další a sice kontrolní.

„Z textu Ústavy (Slovenské republiky - pozn. aut.) lze jednoznačně vyvodit, že jde o samostatný oddělený orgán soustavy státních orgánů.”<sup>210</sup> Ačkoliv jde o samostatný orgán, který není součástí zákonodárné, výkonné ani soudní moci, nejedná se o orgán nezávislý.<sup>211</sup>

Čl. 149 obsahově vymezující činnost prokuratury stanovuje, že „[P]rokuratúra Slovenskej republiky chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb a právnických osôb a štátu.” Čl. 150<sup>212</sup> pak upravuje postavení generálního prokurátora stojícího v čele prokuratury a způsob jeho ustavení do funkce. V tomto místě si lze všimnout, že již samotný způsob ustavení generálního prokurátora do funkce je upraven právním předpisem ústavněprávní síly, zatímco v ČR je taková úprava provedena právním předpisem zákonným.<sup>213</sup>

Další rozdíl lze spatřit v té skutečnosti, že generální prokurátor je do funkce ustaven prezidentem Slovenské republiky na návrh Národní rady Slovenské republiky. Při ustavení generálního prokurátora do funkce je tedy, na rozdíl od ČR, kde je funkce nejvyššího státního zástupce stojícího v čele soustavy státního zastupitelství závislá na vládě ČR jakožto orgánu moci výkonné do té míry, že tato jej může kdykoliv a z jakéhokoliv důvodu či bezdůvodně odvolat, nutná spolupráce

---

<sup>206</sup> Čl. 151a Ústavy SR.

<sup>207</sup> KOŠIČIAROVÁ, S., *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017. s. 311.

<sup>208</sup> TÓTHOVÁ, M. *Postavenie prokuratúry v ústavnom systéme SR*. In: OROSZ, L. a kol. *Ústavný systém SR - doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy*. Košice : UPJŠ, 2009. s. 324.

<sup>209</sup> SLÁDEČEK, V., MIKULE, V./SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016. s. 27.

<sup>210</sup> ČOLLÁK, J. *Organizácia súdov a prokuratúry SR. Štruktúra, postavenie a úlohy orgánov ochrany práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2016. s. 203.

<sup>211</sup> KOŠIČIAROVÁ, S., *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017. s. 311.

<sup>212</sup> Čl. 150 Ústavy SR - *Na čele prokuratúry je generálny prokurátor, ktorého vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh Národnej rady Slovenskej republiky*.

<sup>213</sup> § 9 odst. 1 a 2 zákona č. 283/1993 Sb., *o státním zastupitelství*, ve znění pozdějších předpisů.

orgánu moci výkonné s orgánem moci zákonodárné, což lze s ohledem na vyvážení jednotlivých složek státní moci hodnotit pozitivně.

Čl. 151<sup>214</sup> Ústavy SR pak konečně ponechává podrobnější právní úpravu prokuratury na úpravě zákonné.

## 7.2 Působnost prokuratury ve vztahu k veřejné správě

Ústavní základ je na zákonné úrovni proveden výše zmíněným zákonem o prokuratúre. Předmět úpravy zákona o prokuratúre je pak vymezen jeho § 1 odst. 1. Působnost<sup>215</sup> prokuratury jako takové pak upravuje § 3 zákona o prokuratúre, kdy pro působnost prokuratury ve vztahu k veřejné správě je významný jeho odst. 2.<sup>216</sup> Na tento pak navazuje ust. § 4 odst. 1 písm. c) a písm. e) normující již pravomoci jednotlivých prokurátorů realizujících působnost prokuratury. Do oblasti působnosti prokuratury ve vztahu k veřejné správě tedy lze zařadit uplatňování pravomoci prokurátora v soudním řízení správním<sup>217</sup> a dozor nad zachováváním zákonnosti orgány veřejné správy<sup>218</sup>. Působnost prokuratury ve vztahu k veřejné správě lze zařadit do širšího rámce netrestní působnosti prokuratury.<sup>219</sup> Působnost prokuratury pak reálně zajišťují jednotliví prokurátoři.

Vzhledem k tomu, že dozor prokurátora nad zachováváním zákonnosti orgány veřejné správy časově předchází působnosti prokurátora v soudním řízení správním, bude nejprve pojednáno o dozoru.

### 7.2.1 Dozor prokuratury nad zachováním zákonnosti orgány veřejné správy

Základem právní úpravy dozoru prokuratury nad orgány veřejné správy je ust. § 20 odst. 1 zákona o prokuratúre, jehož věta první stanoví, že *Prokurátor*

---

<sup>214</sup> Čl. 151 Ústavy SR - *Podrobnosti o vymenúvaní a odvolávaní, právach a povinnostiach prokurátorov a organizácii prokuratúry ustanoví zákon.*

<sup>215</sup> Jedná se o působnost věcnou.

<sup>216</sup> *Prokuratúra je v rozsahu svojej pôsobnosti povinná vo verejnom záujme vykonať opatrenia na predchádzanie porušeniu zákonnosti, na zistenie a odstránenie porušenia zákonnosti, na obnovu porušených práv a vyvodenie zodpovednosti za ich porušenie. Pri výkone svojej pôsobnosti je prokuratúra povinná využívať zákonné prostriedky tak, aby sa bez akýchkoľvek vplyvov zabezpečila dôsledná, účinná a rýchla ochrana práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu.*

<sup>217</sup> § 4 odst. 1 písm. c) zákona o prokuratúre; jedná se soudní řízení správní dle zákona č. 162/2015 Z. z., *Správny súdny poriadok*, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>218</sup> § 4 odst. 1 písm. e) zákona o prokuratúre.

<sup>219</sup> K jednotlivým aspektům netrestní působnosti prokuratury viz ČOLLÁK, J. *Organizácia súdov a prokuratúry SR. Štruktúra, postavenie a úlohy orgánov ochrany práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2016. s. 231.

vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy pri výkone verejnej správy v rozsahu ustanovenom týmto zákonom. Druhá veta zmieneného ustanovení pak zakládá funkční souvislost mezi výkonem prokurátorského dozoru a pravomocí prokurátora v soudním řízení správním dle zákona č. 162/2015 Z. z., *Správny súdny poriadok*, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SSP“)<sup>220</sup>.

Taxativní výčet orgánů veřejné správy, nad jejichž činností vykonává prokurátor dozor, je obsažen v ust. § 20 odst. 2 zákona o prokuratúre. Prokurátor nevykonává dozor nad činností zájmové samosprávy.<sup>221</sup>

*„Dozorem nad dodržiavaním zákonů a ostatních všeobecně závazných právních předpisů orgány veřejné správy se má na mysli přezkoumávání zákonnosti správních aktů orgánů veřejné správy, a to rozhodnutí, opatření, opatření se všeobecnými účinky, usnesení a všeobecně závazných právních předpisů jimi vydaných.“*<sup>222</sup> Ust. § 21 odst. 3 zákona o prokuratúre pak legálně definuje jednotlivé pojmy, jejichž zákonnost prokurátor dozoruje. Lze si všimnout, že zákon o prokuratúre poněkud uměle rozlišuje mezi rozhodnutím a opatřením orgánu veřejné správy, aniž by však pojůmům přikládal takový význam jako např. Pražák.<sup>223</sup> Lze souhlasit s Kopeckým, který se ptá, zda lze vůbec tyto dva pojmy od sebe odlišit a do jaké míry je to praktické.<sup>224</sup>

Pro úplnost je nutno pod prokurátorský dozor zařadit i přezkoumávání postupů orgánů veřejné správy, výkon prověrek nad zachováním zákonnosti orgány veřejné správy a konečně uplatňování poradního hlasu na zasedáních orgánů veřejné správy ve smyslu ust. § 21 odst. 1.<sup>225</sup>

Je nutné si uvědomit, že prokurátor dozoruje pouze legalitu aktů a činnosti orgánů veřejné správy, nikoliv jejich hospodárnost či účelnost.<sup>226</sup>

---

<sup>220</sup> Zrcadlové ustanovení pak obsahuje SSP v § 5 odst. 11.

<sup>221</sup> § 20 odst. 3 zákona o prokuratúre.

<sup>222</sup> HORVAT, M. In: CEPEK, B. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 1. vydání. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2018. s. 318.

<sup>223</sup> Viz kap. 1.2.1.

<sup>224</sup> KOPECKÝ, M. *Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví*. Správní právo 1-2/2018. s. 50.

<sup>225</sup> § 21 odst. 1 zákona o prokuratúre.

<sup>226</sup> § 21 odst. 2 zákona o prokuratúre.



## 7.2.2 Právní prostředky dozoru prokurátora v oblasti veřejné správy

Mezi právní prostředky dozoru prokurátora nad orgány veřejné správy lze řadit protest prokurátora, upozornění prokurátora, správní žalobu a žalobu ke správnímu soudu dle SSP a vstup do řízení před správním soudem dle SSP.<sup>227</sup> Ust. § 22 odst. 2 zákona o prokuratúře pak stanovuje zvláštní pravomoci generálního prokurátora.

Protest prokurátora je právní prostředek, jehož cílem je náprava správních aktů<sup>228</sup> orgánů veřejné správy, kterými byl porušen zákon nebo jiný všeobecně závazný právní předpis.<sup>229</sup> Obsahové náležitosti prokurátorského protestu pak upravuje ust. § 23 odst. 2 zákona o prokuratúře.

Řízení o protestu prokurátora proti správnímu aktu je zvláštní řízení, v kterém se rozhoduje, zda správním aktem orgánu veřejné správy byl porušen zákon nebo jiný všeobecně závazný právní předpis.<sup>230</sup> Zákon o prokuratúře pak jednotlivě upravuje zvláštní řízení o protestu prokurátora a to řízení o protestu prokurátora proti rozhodnutí orgánu veřejné správy anebo opatření orgánu veřejné správy<sup>231</sup>, řízení o protestu prokurátora proti opatření se všeobecnými účinky<sup>232</sup>, řízení o protestu prokurátora proti usnesení orgánu územní samosprávy<sup>233</sup> a konečně řízení o protestu prokurátora proti všeobecně závaznému právnímu předpisu<sup>234</sup>. Vzhledem k české právní úpravě umožňující nejvyššímu státnímu zástupci napadat pouze správní rozhodnutí<sup>235</sup>, bude blíže rozebrán pouze prokurátorský protest proti rozhodnutí orgánu veřejné správy anebo opatření orgánu veřejné správy.

Lhůtu pro podání protestu proti rozhodnutí nebo opatření orgánu veřejné správy je stanovena ust. § 24 odst. 1 zákona o prokuratúře v trvání tří let o právní

---

<sup>227</sup> § 22 odst. 1 zákona o prokuratúře.

<sup>228</sup> Pojem *správní akt* vymezuje ust. § 22 odst. 1 písm. a) zákona o prokuratúře. Pokud v této podkapitole dále operuji pojmem *správní akt*, mám na mysli právě *správní akt* ve smyslu ust. § 22 odst. 1 zákona o prokuratúře.

<sup>229</sup> § 23 odst. 1 zákona o prokuratúře.

<sup>230</sup> § 23 odst. 4 zákona o prokuratúře.

<sup>231</sup> § 24 zákona o prokuratúře.

<sup>232</sup> § 25 zákona o prokuratúře; opatření se všeobecnými účinky definuje ust. § 21 odst. 3 písm. d) zákona o prokuratúře. Materiálně se jedná o interní předpis směřující dovnitř struktury veřejné správy.

<sup>233</sup> § 26 zákona o prokuratúře.

<sup>234</sup> § 27 zákona o prokuratúře.

<sup>235</sup> § 66 odst. 2 s.ř.s. ve spojení s § 65 s.ř.s.

moci rozhodnutí nebo vydání opatření. „*Jde o hmotněprávní lhůtu*<sup>236</sup>, kterou není možné prodlužovat. Jejím marným uplynutím (...) pravomoc podat protest zaniká.”<sup>237</sup>

Adresátem protestu prokurátora je ten orgán veřejné správy, který rozhodnutí nebo opatření, proti němuž protest směřuje, vydal.<sup>238</sup> Pokud tento orgán zjistí, že protest prokurátora je důvodný, do třiceti dnů od jeho doručení protestu vyhová a zruší napadené rozhodnutí nebo opatření.<sup>239</sup> V tomto lze spatřovat období autoremedury ve smyslu ust. § 87 SprŘ. Pokud však protestu vyhovět nemíni nebo mu míni vyhovět pouze částečně, předloží jej do třiceti dnů od jeho doručení nadřízenému orgánu<sup>240</sup> a ve stejné lhůtě uvědomí o tomto postupu prokurátora protest podávajícího. Nadřízený orgán pak může protestu, pokud je důvodný, sám vyhovět a napadené rozhodnutí nebo opatření zrušit<sup>241</sup> nebo pokud protest důvodným neshledá, rozhodnout o jeho nevyhovění<sup>242</sup>. Pokud orgán veřejné správy nemá nadřízený orgán, rozhodne o protestu sám ve lhůtě třiceti dnů od jeho doručení.<sup>243</sup>

Proti rozhodnutí o protestu se může prokurátor nebo účastníci řízení<sup>244</sup> o protestu odvolat nebo podat rozklad.<sup>245</sup> „*Na řízení o protestu prokurátora proti*

---

<sup>236</sup> Autorka nejspíš pojem *hmotněprávní lhůta* chápe tak, že hmotněprávní lhůtou je lhůta, jež není možné prodlužovat. Jak ale opačně uvádí Pulkrábek: „*Povaha lhůty jako hmotněprávní či procesní odvisí od povahy právního úkonu, k jehož učinění je lhůta stanovena. Hmotněprávní lhůta je určena pro úkon hmotněprávní, procesní lhůta pro úkon procesní. K povaze lhůty dojdeme tedy zkoumáním povahy úkonu. Ten je jako právní skutečnost definován právními následky, jež působí.*” (PULKRÁBEK, Z. *K povaze lhůty podle § 247 odst. 1 OSŘ – hmotněprávní či procesní?*. Právní rozhledy 13/2004. s. 502). Protest prokurátora je úkon, jímž se zakládá procesní vztah mezi účastníky řízení o protestu a rozhodujícím orgánem veřejné správy. Jedná se tedy o lhůtu procesní, nikoliv lhůtu hmotněprávní. K tomuto závěru vede i ust. § 24 odst. 13 zákona o prokuratúře ve spojení s ust. § 27 odst. 3 zákona č. 71/1967 Zb., *zákon o správnom konaní (správny poriadok)*, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správny poriadok*”), na jejichž základě je dostačující v poslední den lhůty předat protest k poštovní přepravě. Pokud je tedy protest předán k poštovní přepravě v poslední den lhůty, je lhůta zachována.

<sup>237</sup> KOŠIČIAROVÁ, S., *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017. s. 312.; zmeškání lhůty pro podání protestu je však dle mého názoru po splnění podmínek v ust. § 28 správného poriadku ve spojení s ust. § 24 odst. 13 zákona o prokuratúře možné prominout.

<sup>238</sup> § 24 odst. 3 zákona o prokuratúře.

<sup>239</sup> § 24 odst. 5 zákona o prokuratúře.

<sup>240</sup> Orgán veřejné správy ve smyslu ust. § 24 odst. 6 zákona o prokuratúře.

<sup>241</sup> § 24 odst. 7 zákona o prokuratúře.

<sup>242</sup> § 24 odst. 8 zákona o prokuratúře.

<sup>243</sup> § 24 odst. 9 zákona o prokuratúře.

<sup>244</sup> § 24 odst. 2 zákona o prokuratúře. Nutno upozornit, že zmíněné ustanovení neřadí mezi účastníky řízení o protestu samotného prokurátora, na základě jehož protestu se řízení vede.

<sup>245</sup> Výjimku představuje ust. § 24 odst. 12 zákona o prokuratúře.

*rozhodnutí (i proti opatření - pozn. aut.) a na řízení o odvolání a rozkladu se subsidiárně vztahuje správný poriadok.*<sup>246</sup>

Pokud orgán veřejné správy nevyhoví protestu prokurátora, může prokurátor proti takovému rozhodnutí podat správní žalobu podle ust. § 45 odst. 1 SSP.

Dalším právní prostředkem dozoru prokurátora nad orgány veřejné správy je upozornění prokurátora ve smyslu ust. § 28 odst. 1 zákona o prokuratúre. Prokurátor je oprávněný podat orgánu veřejné správy upozornění za účelem odstranění porušování zákonů a ostatních všeobecně závazných právních předpisů, ke kterému došlo v postupu orgánu veřejné správy při vydávání správních aktů, anebo jeho nečinnosti.<sup>247</sup> „Upozornění proto směřuje vůči nezákonnosti (přesněji nelegalitě - pozn. aut.) v postupu orgánu (veřejné správy - pozn. aut.) a ne vůči finální formě činnosti tohoto orgánu.“<sup>248</sup> Vůči finální formě pak směřuje protest protest prokurátora, o němž je pojednáno výše. „Upozornění má na rozdíl od protestu spíše preventivní charakter, jeho cílem je zejména pomoci příslušnému orgánu při odstranění porušování zákona.“<sup>249</sup>

Obsahové náležitosti upozornění upravuje ust. § 28 odst. 2 zákona o prokuratúre. Řízení o upozornění prokurátora je pak upraveno ust. § 29 předmětného zákona.

Upozornění podává prokurátor u toho orgánu veřejné správy, jehož postup nebo nečinnost napadá s tím, že tak může učinit i u orgánu nadřízeného, který je oprávněn vykonat ve věci nápravu.<sup>250</sup> „Prokurátor podává upozornění zpravidla orgánu, proti jehož postupu nebo nečinnosti upozornění směřuje.“<sup>251</sup> V případě upozornění na nečinnost orgánu veřejné správy je prokurátor povinen upozornění adresovat nadřízenému orgánu veřejné správy vždy, pokud je to možné.<sup>252</sup> Orgán

---

<sup>246</sup> HORVAT, M. In: CEPEK, B. a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. 1. vydání. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2018. s. 320.

<sup>247</sup> § 28 odst. 1 zákona o prokuratúre.

<sup>248</sup> HORVAT, M. In: CEPEK, B. a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. 1. vydání. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2018. s. 321.

<sup>249</sup> POSPÍŠILOVÁ, S. *Ochrana proti nečinnosti ve správním soudnictví*. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správného soudního poriadku*. 1. vydání. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018. s. 232.

<sup>250</sup> § 29 odst. 1 a 2 zákona o prokuratúre.

<sup>251</sup> ČOLLÁK, J. *Organizácia súdov a prokuratúry SR. Štruktúra, postavenie a úlohy orgánov ochrany práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2016. s. 242.

<sup>252</sup> § 29 odst. 2 druhá věta zákona o prokuratúre.

veřejné správy, vůči němuž upozornění směřuje, je povinen se jím zabývat bezodkladně, nejpozději však ve lhůtě třiceti dnů od jeho doručení.<sup>253</sup> Obdobně jako v případě protestu, pokud shledá orgán veřejné správy upozornění důvodným, ve lhůtě třiceti dnů od jeho doručení odstraní protiprávní stav a uvědomí o přijatých opatřeních prokurátora.<sup>254</sup> Pokud upozornění nevyhoví ani nadřízený orgán veřejné správy orgánu veřejné správy, proti jehož postupu či nečinnosti upozornění směřuje poté, co je tomuto podřízeným orgánem veřejné správy upozornění předáno<sup>255</sup>, je prokurátor oprávněn podat žalobu ke správnímu soudu ve smyslu ust. § 29 odst. 8 zákona o prokuratuře ve spojení s ust. § 45 odst. 2 SSP.

### 7.3 Působnost prokuratury ve vztahu k správnímu soudnictví<sup>256</sup>

Správní soudnictví je v současnosti v právním řádu SR upraveno zákonem č. 162/2015 Z. z., SSP. Oproti české právní úpravě reprezentované soudním řádem správním, kde jsou nejvyššímu státnímu zástupci věnovány dva odstavce dvou paragrafů<sup>257</sup>, slovenská právní úprava poskytuje prokuratuře pravomoci daleko rozsáhlejší.

Pro vymezení vztahu prokuratury a správního soudnictví je klíčové ust. § 5 odst. 11 SSP stanovující, že „[K]onanie pred správnym súdom funkčne súvisí s výkonom dozoru prokurátora nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy podľa osobitného predpisu.“ „Pod funkčným propojením správního soudnictví s prokuraturou se nemá na mysli její organické, či organizační propojení. Jak prokuratura, tak správní soudnictví vedle sebe paralelně koexistují; nejsou žádným způsobem propojeny v jednu instituci. (...) Prokuratura a správní soudnictví se vzájemně doplňují s cílem sjednocování judikatury, akceptování judikatury, boje s korupcí, odlehčení správnímu soudnictví a určitého sociálního korektivu.“<sup>258</sup>

---

<sup>253</sup> § 29 odst. 3 zákona o prokuratuře.

<sup>254</sup> § 29 odst. 4 zákona o prokuratuře.

<sup>255</sup> § 29 odst. 5 a 6 zákona o prokuratuře.

<sup>256</sup> Správním soudnictvím se v SR rozumí soudní ochrana práv a právem chráněných zájmu fyzických a právnických osob. Nejedná se tedy pouze o ochranu práv veřejných subjektivních. Pojem správní soudnictví je tedy dále užíván tak, jak ho vymezuje slovenská právní úprava v ust. § 2 SSP.

<sup>257</sup> § 66 odst. 2 s.ř.s. a § 72 odst. 2 s.ř.s.

<sup>258</sup> HORVAT, M., SREBALOVÁ, M., PEKÁR, B. *Postavenie prokuratury v správnom súdnom poriadku*. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví - 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního řádu*. 1. vydání. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018. s. 65.

Funkční propojení proto zdůrazňuje společný cíl prokuratury a správního soudnictví, kterým je zajištění zákonnosti v postupech a rozhodování orgánu veřejné správy.<sup>259</sup>

Zrcadlové ustanovení je pak obsaženo ve výše zmíněném § 20 odst. 1 věta druhá zákona o prokuratúre. „*V podmínkách Slovenské republiky tyto dvě instance ochrany práva (soudy rozhodující ve správním soudnictví a prokuratura - pozn. aut.) nestojí odděleně, ale navzájem na sebe navazují.*”<sup>260</sup> Jak vyplývá z důvodové zprávy k SSP, účelem navázanosti správního soudnictví a dozoru prokuratury je mimo jiné odlehčení správnímu soudnictví.<sup>261</sup> „*Netrestní dozor prokuratury má sloužit jako jako určitý právní filtr; prostřednictvím kterého se může odstranit nezákonnost ještě před tím, než by byla předmětem rozhodování před správním soudem.*”<sup>262</sup> Pro pochopení vztahu prokuratury a správního soudnictví a působnosti prokuratury v soudním řízení správním je nejprve nutné popsat základní rozdíly i společné znaky těchto dvou orgánů ochrany práva.

### 7.3.1 Vztah prokuratury a správního soudnictví

Jak prokuratura, tak soudy rozhodující ve správním soudnictví jsou orgány ochrany práv fyzických a právnických osob, v případě prokuratury přistupuje ještě ochrana práv státu.<sup>263</sup> Základním rozdílem postihujícím jejich činnost je fakt, že prokuratura vykonává svoji působnost z moci úřední<sup>264</sup>, potažmo na základě vnějších podnětů<sup>265</sup>, zatímco soudní řízení správní stojí na zásadě dispoziční, kdy jej lze zahájit výlučně na základě návrhu<sup>266</sup> a zaměřuje se spíše na ochranu subjektivních

---

<sup>259</sup> HORVAT, M., SREBALOVÁ, M., PEKÁR, B. *Postavenie prokuratúry v správnom súdnom poriadku*. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správni soudnictví - 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. 1. vydání. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018. s. 65.

<sup>260</sup> CEPEK, B. *Právne vzťahy medzi dozorom prokuratúry a správnym súdnictvom*. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správni soudnictví - 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. 1. vydání. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018. s. 19.

<sup>261</sup> Dôvodová správa k vládnému návrhu zákona *Správny súdny poriadok*, parlamentná tlač 1335, dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=408732>.

<sup>262</sup> Dôvodová správa k vládnému návrhu zákona *Správny súdny poriadok*, parlamentná tlač 1335, dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=408732>.

<sup>263</sup> § 3 odst. 1 zákona o prokuratúre, § 2 odst. 1 SSP.

<sup>264</sup> § 20 odst. 1 zákona o prokuratúre.

<sup>265</sup> § 31 odst. 1 zákona o prokuratúre.

<sup>266</sup> § 5 odst. 5 SSP.

práv<sup>267</sup> adresátů veřejné správy. Z tohoto lze dovodit další rozdíl a sice, že „dozorová činnost prokuratury je především zaměřená na poskytnutí ochrany objektivnímu právu, přičemž ochrana subjektivních práva účastníka správního řízení je sekundární a může případně i úplně chybět, pokud byl zákon porušen ve prospěch účastníka.”<sup>268</sup>

Dalším podstatným rozdílem je, že pouze správní soud je oprávněn rušit<sup>269</sup> či měnit<sup>270</sup> rozhodnutí nebo opatření orgánu veřejné správy, resp. nařídit orgánu veřejné správy být činným<sup>271</sup>, zatímco „právní prostředky dozoru prokurátora v této oblasti (protest, upozornění) mají vždy vůči orgánu veřejné správy návrhový charakter. Při jejich aplikaci se totiž dává správním orgánům možnost odstranit prokurátorem namítanou nezákonnost v rámci vlastního rozhodování anebo postupu.”<sup>272</sup>

Lze uzavřít, že „správní soudnictví a oprávnění prokuratury v netrestní mimosoudní oblasti (dozor prokuratury) představují dva navzájem propojené pilíře jednoho systému dodržování zákonnosti v postupu a rozhodování orgánů veřejné správy. Každý z nich se však podílí na přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí a postupů orgánů veřejné správy jiným způsobem. Správní soudy poskytují ochranu subjektivním právům účastníků správního řízení a prokurátorský dozor spočívá v ochraně objektivního práva.”<sup>273</sup>

### 7.3.2 Pravomoci prokurátora v soudní řízení správním

Ust. § 45-48 SSP nazvaná „[O]pravnenie prokurátora” upravují pravomoci prokurátora v soudním řízení správním. Oproti předchozí právní úpravě reprezentované zákonem č. 99/1963 Zb., *občiansky súdny poriadok*, ve znění

---

<sup>267</sup> Zde je třeba upozornit, že slovenské správní soudnictví není zaměřeno na ochranu pouze práv subjektivních veřejných jako české správní soudnictví (§ 2 s.ř.s.) ale i práv subjektivních soukromých. Rozhodujícím kritériem pro posouzení pravomoci správního soudnictví je, zda byla porušena nebo přímo dotčena práva a právem chráněné zájmy adresátů veřejné správy aktem, činností či nečinností veřejné správy.

<sup>268</sup> Správa generálneho prokurátora Slovenskej republiky o činnosti prokuratury v roku 2016 a poznatkoch prokuratury o stave zákonnosti v Slovenskej republike.

<sup>269</sup> např. § 191 SSP.

<sup>270</sup> § 192 SSP nebo § 198 odst. 1 SSP.

<sup>271</sup> § 251 odst. 1 SSP.

<sup>272</sup> Správa generálneho prokurátora Slovenskej republiky o činnosti prokuratury v roku 2016 a poznatkoch prokuratury o stave zákonnosti v Slovenskej republike.

<sup>273</sup> CEPEK, B. *Právne vzťahy medzi dozorom prokuratury a správnym súdnictvom*. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví - 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. 1. vydání. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018. s. 24.

pozdějších předpisů, se postavení prokuratury v soudním řízení správním, tak ve vztahu k veřejné správě, prohloubilo a zdůraznilo.<sup>274</sup>

Prokurátor má pravomoc vyvolat řízení před správním soudem podáním návrhu na zahájení řízení, který se nazývá správní žaloba<sup>275</sup> nebo žaloba<sup>276</sup>, nebo vstoupit do jakéhokoliv řízení před správním soudem<sup>277</sup>.<sup>278</sup> Správní žalobu může prokurátor podat ve věcech správního trestání, v sociálních věcech, ve věcech azylu, zajištění a správního vyhoštění, zároveň je aktivně procesně legitimován k podání všeobecné správní žaloby.<sup>279</sup> Žalobu pak prokurátor může podat proti nečinnosti orgánu veřejné správy, proti usnesení zastupitelstva a proti všeobecnému závaznému nařízení.<sup>280</sup> „V případě, že prokurátor využije svého návrhové (iniciačního) práva na zahájení soudního řízení správního, případně pokud do řízení vstoupí, získává postavení účastníka řízení (§ 48 SSP).“<sup>281</sup>

Pokud prokurátor vstupuje do již zahájeného soudního řízení správního, měl by v něm být jako „amicus curiae“ nápomocný správnímu soudu při jeho rozhodování a to zejména prostřednictvím podávání kvalifikovaných vyjádření a návrhů, poukazem na příslušnou judikaturu nebo možné aplikační problémy spojené s rozhodnutím ve věci.<sup>282</sup> „Prokurátor proto nevstupuje do řízení ve vztahu k určitému účastníkovi, resp. na určité straně.“<sup>283</sup>

<sup>274</sup> HORVAT, M., SREBALOVÁ, M., PEKÁR, B. *Postavenie prokuratúry v správnom súdnom poriadku*. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správni súdnictví - 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. 1. vydání. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018. s. 64.

<sup>275</sup> § 45 odst. 1 SSP.; pojem žaloba je pak ve vztahu k prokurátorovi legálně definován v ust. § 61, písm. b) SSP jako *procesný úkon, ktorým prokurátor uplatňuje svoje oprávnenie chrániť zákonnosť, ak jeho opatreniam podľa osobitného predpisu nebolo vyhovené, alebo generálny prokurátor uplatňuje svoje oprávnenie podľa osobitného predpisu*.

<sup>276</sup> § 45 odst. 2, 3 a 4 SSP.

<sup>277</sup> § 46 SSP.; Z důvodové zprávy k vládnímu návrhu vyplývá, že prokurátor může vstoupit i do řízení o kasační stížnosti, ačkoliv nebyl účastníkem, resp. nevstoupil, do řízení prvostupňového. Shodně i KOŠIČIAROVÁ, S., *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017. s. 314.

<sup>278</sup> KOŠIČIAROVÁ, S., *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017. s. 314.

<sup>279</sup> § 45 odst. 1 SSP ve spojení s § 6 odst. 2 písm. a)-d) SSP.; § 178 odst. 2 SSP.

<sup>280</sup> § 45 odst. 2, 3 a 4 SSP.; žalobou proti usnesení zastupitelstva a proti všeobecnému závaznému nařízení se v práci z důvodu, že předmětem žaloby nejsou individuální právní akty, dále nezabýváme.

<sup>281</sup> ČOLLÁK, J. *Organizácia súdov a prokuratúry SR. Štruktúra, postavenie a úlohy orgánov ochrany práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2016. s. 235.

<sup>282</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona *Správny súdny poriadok*, parlamentná tlač 1335, dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=408732>.

<sup>283</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona *Správny súdny poriadok*, parlamentná tlač 1335, dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=408732>.

Do soudního spisu je prokurátor oprávněn nahlížet i tehdy, pokud se soudní řízení správní nevede na podkladě jím podané žaloby, ani do soudního řízení správního nevstoupil<sup>284</sup>. Prokurátor tak získává jedno z významných práv účastníka soudního řízení správního<sup>285</sup>, ačkoliv sám jeho účastníkem v takovém případě není.

Ačkoliv nemusí prokurátor při výkonu svého žalobního oprávnění splnit podmínku vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před orgány veřejné správy jako jiné aktivně procesně legitimované subjekty<sup>286</sup>, je subsidiarita jím podané správní žaloby, resp. žaloby, zajištěna povinností vyčerpat před jejím podáním právní prostředky prokurátorského dozoru ve smyslu ust. § 22 odst. 1 písm. a) a b) zákona o prokuratuře. Prokurátor je tak oprávněn podat správní žalobu ve smyslu ust. § 45 odst. 1 SSP, resp. žalobu ve smyslu ust. § 45 odst. 3 a 4 SSP pouze tehdy, pokud před jejím podáním podal protest, jemuž nebylo vyhověno, a žalobu ve smyslu ust. § 45 odst. 2 SSP tehdy, pokud orgán veřejné správy zůstal nečinný i po upozornění prokurátora. „*Výhradně prokurátor přitom může podat žalobu proti nečinnosti spočívající v porušení povinnosti orgánu veřejné správy zahájit správní řízení z úřední povinnosti.*“<sup>287, 288</sup> Zde je patrný rozdíl a částečný deficit české právní úpravy, kde se nevyskytuje v případě správní řízení zahajovaného z moci úřední subjekt oprávněný se úspěšně domáhat zahájení takového řízení v případě, že zahájeno nebylo.<sup>289</sup>

Ust. § 181 odst. 2 SSP poskytuje prokurátorovi k podání všeobecné správní žaloby dvouměsíční lhůtu počínající právní mocí rozhodnutí orgánu veřejné správy o nevyhovění jeho protestu. Žalobní lhůta ve shodné délce trvání se uplatní i v případech správní žaloby ve věcech správního trestání<sup>290</sup>, správní žaloby v sociálních věcech<sup>291</sup> a správní žaloby ve věcech azylu, zajištění a správního

---

<sup>284</sup> § 81 odst. 2 SSP.

<sup>285</sup> § 81 odst. 1 SSP.

<sup>286</sup> § 7 písm. a) SSP.

<sup>287</sup> KOPECKÝ, M. *Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví*. Správní právo 1-2/2018. s. 46.

<sup>288</sup> § 242 odst. 2 SSP.

<sup>289</sup> Proti nezahájení řízení z moci úřední se může v některých případech bránit žalobou proti nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 an. s.ř.s. adresát veřejné správy, o jehož právech a povinnostech má být v takovém řízení rozhodováno, viz např. rozsudek NSS ze dne 30. května 2019, č.j. 2 As 199/2018-37.

<sup>290</sup> § 194 SSP ve spojení s § 181 odst. 2 SSP.

<sup>291</sup> § 199 odst. 3 SSP ve spojení s § 181 odst. 2 SSP.



vyhoštění<sup>292</sup>. V případě žaloby prokurátora<sup>293</sup> proti nečinnosti orgánu veřejné správy<sup>294</sup> nestanovuje SSP žádnou lhůtu k jejímu podání.

Pokud byl prokurátor účastníkem soudního řízení správního, je oprávněn proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu podat mimořádný opravný prostředek v podobě kasační stížnosti.<sup>295</sup> Kasační stížnost je prokurátor povinen podat v obecné lhůtě jednoho měsíce od doručení rozhodnutí krajského soudu.<sup>296</sup>

### **7.3.3 Zvláštní pravomoci generálního prokurátora v soudním řízení správním**

SSP vedle pravomocí *řadových*<sup>297</sup> prokurátorů stanovuje ještě zvláštní pravomoci generálního prokurátora SR. Výlučně generální prokurátor je oprávněn podat žalobu na rozpuštění politické strany<sup>298</sup>, o této žalobě rozhoduje Nejvyšší soud SR<sup>299</sup>.

Generální prokurátor je dále oprávněn podat kasační stížnost proti rozhodnutí správního soudu vydanému v řízení, do kterého byl prokurátor oprávněn vstoupit, ale nevstoupil do něj.<sup>300</sup> Vzhledem k ust. § 46 SSP stanovujícího, že *[P]rokurátor je oprávněný vstúpiť do ktoréhokol'vek konania pred správnym súdom* lze dovodit, že generální prokurátor je oprávněn podat kasační stížnost proti kterémukoliv rozhodnutí krajského soudu, proti němuž je kasační stížnost přípustná<sup>301</sup> v případě, že do řízení nevstoupil *řadový* prokurátor. Pokud však *řadový* prokurátor do řízení vstoupil, nemá generální prokurátor oprávnění podat v takovém řízení kasační stížnost.<sup>302</sup>

---

<sup>292</sup> § 206 odst. 6 SSP ve spojení s § 181 odst. 2 SSP.

<sup>293</sup> Platí i pro ostatní subjekty aktivně legitimované k podání žaloby ve smyslu ust. § 242 odst. 1 a 3 SSP.

<sup>294</sup> § 242 an. SSP.

<sup>295</sup> § 48 SSP ve spojení s § 442 odst. 1 SSP.; právní úprava kasační stížnosti je obsažena v ust. § 438 an. SSP.

<sup>296</sup> Výjimkou je ust. § 442 odst. 2 SSP stanovující lhůty kratší.

<sup>297</sup> Ve smyslu odlišných od generálního prokurátora.

<sup>298</sup> § 47 odst. 1 SSP.

<sup>299</sup> § 11 písm. e) SSP.

<sup>300</sup> § 47 odst. 2 SSP.

<sup>301</sup> § 438 odst. 1 SSP ve spojení s § 439 SSP.

<sup>302</sup> § 442 odst. 1 SSP, kdy vstupem *řadového* prokurátora do soudního řízení správního není naplněna *podmienka ustanovená v § 47 ods. 2 SSP*.

Lhůtu pro podání kasační stížnosti generálním prokurátorem pak stanovuje ust. § 443 odst. 3 SSP. Stejně tak je generální prokurátor oprávněn podat ve lhůtě ve smyslu ust. § 475 odst. 1 SSP žalobu na obnovu řízení ve smyslu ust. § 472 an. SSP.<sup>303</sup>

Poněkud problematickým se jeví oprávnění generálního prokurátora navrhnout ve smyslu ust. § 47 odst. 3 SSP v jím podané kasační stížnosti, aby o ní rozhodoval Nejvyšší soud SR ve velkém senátu. Část doktríny<sup>304</sup> dovodila, že Nejvyšší soud SR je takovým návrhem generálního prokurátora vázán a je povinen v takovém případě rozhodovat ve velkém senátu. Jak však uvádí Kopecký: „[Z] pohledu ústavní zásady rovnosti účastníků řízení a práva na zákonného soudce se může jevit jako sporné oprávnění generálního prokurátora navrhnout v jím podané kasační stížnosti, aby o ní rozhodoval velký senát Nejvyššího soudu SR, tedy svým návrhem vymezit, že o věci nebude rozhodovat senát Nejvyššího soudu, který by jinak rozhodoval.“<sup>305</sup>

Domnívám se, že toto oprávnění generálního prokurátora je nutno vykládat v souhrnu s ust. § 22 odst. 1 písm. c) SSP tak, že generální prokurátor může navrhnout rozhodování ve velkém senátu Nejvyššího soudu SR (dále jen „velký senát“) jen z důvodu rozdílné rozhodovací činnosti správních soudů nebo pretrvávající odlišnosti rozhodování správních soudů a orgánů veřejné správy.<sup>306</sup> V případě odlišném nebo takovém, kdy by velký senát došel k závěru, že neexistuje rozdílná rozhodovací činnost správních soudů ani pretrvávající odlišnosti v rozhodování správních soudů a orgánů veřejné správy, by návrhu generálního prokurátora na aktivaci velkého senátu nemělo být vyhověno. Konečným arbitrem, zda bude ve věci bude rozhodovat velký senát či nikoliv, je tak právě velký senát, nikoliv generální prokurátor. Narušení rovnosti účastníků řízení je zde dle mého

---

<sup>303</sup> § 47 odst. 3 SSP.

<sup>304</sup> HORVAT, M., SREBALOVÁ, M., PEKÁR, B. *Postavenie prokuratúry v správnom súdnom poriadku*. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správni soudnictví - 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. 1. vydání. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018. s. 73.

<sup>305</sup> KOPECKÝ, M. *Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví*. *Správni právo* 1-2/2018. s. 47.

<sup>306</sup> § 22 odst. 1 písm. c) SSP *in fine*.

názoru vyváženo zájmem na jednotném výkladu práva a rychlosti soudního řízení správního<sup>307</sup>.

SSP také dává velkému senátu oprávnění požadovat od generálního prokurátora stanovisko ke kasační stížnosti za předpokladu, že kasační stížnost nebyla podána generálním prokurátorem a řízení před krajským soudem nebylo zahájeno na základě žaloby prokurátora anebo prokurátor do řízení před krajským soudem nevstoupil.<sup>308</sup>

## 7.4 Shrnutí

Pravomoci prokuratury<sup>309</sup> jsou ve slovenském právním řádu ve vztahu k veřejné správě a správnímu soudnictví nesrovnatelně rozsáhlejší než je tomu v případě státního zastupitelství v ČR. Ve vztahu k veřejné správě jsou pravomoci českého státního zastupitelství limitovány na dozor nad dodržováním právních předpisů v místech, kde dochází k omezení osobní svobody jednotlivce, na podání specifického návrhu na zahájení občanského soudního řízení a konečně na rozebíranou zvláštní žalobní legitimaci NSZ dle s.ř.s.<sup>310</sup> V soudním řízení správním pak *řadoví*<sup>311</sup> státní zástupci nemají žádné pravomoci.

Oproti tomu v SR je aktivita prokuratury spočívající v přípustném podání návrhu na zahájení soudního řízení správního<sup>312</sup> vázána na aktivitu prokuratury již v řízení před orgány veřejné správy. Návrh na zahájení řízení podaný prokurátorem je subsidiární vůči prostředkům prokurátorského dozoru v řízení před orgány veřejné správy, kdy prokurátor je povinen před podáním správním žaloby<sup>313</sup>, resp. žaloby<sup>314</sup>, podat proti správnímu aktu<sup>315</sup> protest, resp. upozornění v případě žaloby proti

---

<sup>307</sup> Případ by totiž měl při naplnění podmínek *rozdielnej rozhodovacej činnosti správnych súdov alebo pretrvávajúcej odlišnosti rozhodovania správnych súdov a orgánov verejnej správy* vzhľadom k ust. § 22 odst. 1 písm. a) a b) SSP tak jako tak posuzovat velký senát i bez návrhu generálního prokurátora.

<sup>308</sup> § 466 odst. 4 SSP.

<sup>309</sup> Ve smyslu *řadových* prokurátorů a generálního prokurátora.

<sup>310</sup> Viz např. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019. s. 442-445 nebo MIKULE, V. In: HENDRYCH, D. a kolektiv, *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016. s. 504.

<sup>311</sup> Ve smyslu státních zástupců odlišných od NSZ.

<sup>312</sup> Jak správní žaloba ve smyslu ust. § 45 odst. 1 SSP, tak žaloba ve smyslu ust. § 45 odst. 2, 3 a 4 SSP.

<sup>313</sup> § 45 odst. 1 SSP.

<sup>314</sup> § 45 odst. 2, 3 a 4 SSP.

<sup>315</sup> § 21 odst. 1 písm. a) zákona o prokuratúre ve spojení s § 45 odst. 1, 3 a 4 SSP.

nečinnosti orgánu veřejné správy<sup>316</sup>. Veřejné správě je tak dána možnost odstranit prokurátorem namítanou nelegalitu ještě před tím, než je rozhodování o ní přeneseno na správní soud. V tomto lze spatřovat i zákonodárcem zamýšlené odlehčení správnímu soudnictví, jak o něm hovoří důvodová zpráva k návrhu SSP<sup>317</sup>.

Ve vztahu ke správnímu soudnictví pak prokuratura disponuje rozsáhlými návrhovými oprávněními, kdy *řadoví* prokurátoři mohou podat jak správní žalobu, resp. žalobu<sup>318</sup>, tak vstoupit do jakéhokoli soudního řízení správního<sup>319</sup>. V obou případech pak má prokurátor postavení účastníka řízení.<sup>320</sup> „*Možnost prokurátora zahájit řízení ve správním soudnictví v případě, že neuspěl s prostředky prokurátorského dozoru, či obecná možnost prokurátora vstoupit do řízení před správním soudem, lze i v širším zahraničním srovnání považovat za specifickou.*”<sup>321</sup>

Zvláštní pravomoci pak SSP uděluje generálnímu prokurátorovi, který je jako jediný aktivně legitimovaný subjekt oprávněn podat žalobu na rozpuštění politické strany<sup>322</sup>, dále je oprávněn podat kasační stížnost proti jakémukoli<sup>323</sup> rozhodnutí krajského<sup>324</sup> soudu rozhodujícího ve správním soudnictví vydanému v řízení, do kterého byl *řadoví* prokurátor oprávněn vstoupit, ale nevstoupil, v kasační stížnosti je oprávněn navrhnout, aby o ní rozhodoval velký senát Nejvyššího soudu SR<sup>325</sup> a konečně je oprávněn podat žalobu na obnovu řízení, do kterého byl *řadoví* prokurátor oprávněn vstoupit, ale nevstoupil<sup>326</sup>.

SSP podání *prokurátorské žaloby*<sup>327</sup> nespojuje s existencí veřejného zájmu či závažného veřejného zájmu na jejím podání, jak činí český s.ř.s.<sup>328</sup> Jednou

---

<sup>316</sup> § 45 odst. 2 SSP ve spojení s § 244 odst. 2 SSP.

<sup>317</sup> Důvodová zpráva k vládnému návrhu zákona *Správny súdny poriadok*, parlamentná tlač 1335, dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=408732>.

<sup>318</sup> Viz pozn. p. č. 306 a 307.

<sup>319</sup> § 46 SSP.

<sup>320</sup> § 48 SSP.

<sup>321</sup> KOPECKÝ, M. *Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví*. Správní právo 1-2/2018. s. 47.

<sup>322</sup> § 47 odst. 1 SSP ve spojení s § 384 SSP.

<sup>323</sup> Pokud SSP podání kasační stížnosti připouští - § 47 odst. 2 SSP ve spojení s § 439 SSP.

<sup>324</sup> § 438 odst. 1 SSP.

<sup>325</sup> § 47 odst. 3 SSP.

<sup>326</sup> § 47 odst. 4 SSP.

<sup>327</sup> Správní žaloby a jiné žaloby podané prokurátorem či generálním prokurátorem.

<sup>328</sup> § 66 odst. 2 s.ř.s.

z jejich procesních podmínek však je vyčerpání právních prostředků nápravy v řízení před správními orgány prokurátorem.

Slovenská prokuratura má tedy oproti českému státnímu zastupitelství ve vztahu k veřejné správě a správnímu soudnictví nepoměrně rozsáhlejší pravomoci. Je u ní patrný větší důraz na ochranu objektivního práva i v soudním řízení správním, s čímž počítá i SSP v ust. § 5 odst. 3.<sup>329</sup> Důvodová zpráva k SSP k tomuto výslovně uvádí, že „[O]dstavec 3 zdůrazňuje další funkci správního soudnictví, které kromě ochrany poskytované podle odstavce 2<sup>330</sup> současně zabezpečuje i ochranu zákonnosti a veřejného zájmu, a to zejména ve vztahu k žalobní legitimaci prokuratury.”<sup>331</sup> Obdobné ustanovení v českém s.ř.s. chybí, proto ani v případě využití zvláštní žalobní legitimace NSZ není možné ztratit ze zřetele účel správního soudnictví vyjádřeny v ust. § 2 s.ř.s.<sup>332</sup>

Ve vztahu k nebezpečí, které spatřuji v možném zneužití institutu zvláštní žalobní legitimace NSZ mocí výkonnou, je situace v SR jiná. Prokuratura totiž, jak je již výše zmíněno, není součástí moci výkonné. Moc výkonná tedy nemůže skrze prokuraturu zasahovat do rychle a efektivně fungujícího správního soudnictví jako je to možné v ČR prostřednictvím nejvyššího státního zástupce, kdy jeho udržení ve funkci je závislé na vládě ČR<sup>333</sup>.

Postavení generálního prokurátora je oproti postavení NSZ stabilnější, kdy je stanovena délka funkčního období na sedm let<sup>334</sup>, zákaz opakování výkonu funkce stejnou osobou<sup>335</sup> a odvolání z funkce je možné jen rozhodnutím prezidenta SR po návrhu Národní rady SR, kdy tento může být opřen pouze o taxativně vymezené důvody<sup>336</sup>. Rozsáhlejší pravomoci jak generálního prokurátora SR, tak *řadových* prokurátorů, jsou oproti českému státnímu zastupitelství vyváženy jejich pevnějším

---

<sup>329</sup> *Pri rozhodovaní správny súd dbá na ochranu zákonnosti a verejného záujmu.*

<sup>330</sup> Ochrana práv a právem chráněných zájmů adresátů veřejné správy.

<sup>331</sup> Důvodová zpráva k vládnému návrhu zákona *Správny súdny poriadok*, parlamentná tlač 1335, dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=408732>.

<sup>332</sup> *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.*

<sup>333</sup> § 9 odst. 1 a 2 zákona o státním zastupitelství.

<sup>334</sup> § 7 odst. 2 věta druhá zákona o prokuratuře.

<sup>335</sup> § 7 odst. 2 *in fine* zákona o prokuratuře.

<sup>336</sup> § 8 odst. 3 a 4 zákona o prokuratuře.

postavením.<sup>337</sup> Systémové ohrožení správního soudnictví ze strany moci výkonné tedy prostřednictvím prokuratury nehrozí. Nicméně hrozí ze strany prokuratury jako takové. V této souvislosti by dle mého názoru bylo vhodné doplnit ust. § 28 SSP<sup>338</sup> umožňující odmítnout žalobu fyzické a právnické osoby z důvodu zneužití žalobního oprávnění i ve vztahu k prokuratuře. Takové ustanovení by bylo v případě stálé existence přezkoumatelnosti závažného veřejného zájmu na podání žaloby NSZ vhodné promítnout i do českého s.ř.s.<sup>339</sup>

---

<sup>337</sup> Řadového prokurátora může odvolat generální prokurátor (ust. § 15 odst. 1 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry, ve znění pozdějších předpisů) pouze z taxativně vymezených důvodů obsažených v ust. § 15 odst. 2 a 3 předmětného zákona.

<sup>338</sup> *Správny súd môže výnimočne odmietnuť žalobu fyzickej osoby a právnickej osoby, ktorá má zjavne šikanóznny charakter alebo ktorou sa sleduje zneužitie práva či jeho bezúspešné uplatňovanie. Správny súd môže tiež sankcionovať procesné úkony účastníkov konania, ktoré slúžia na zneužitie práv, najmä na prieťahy v konaní.*

<sup>339</sup> V takovém případě by však nejspíše implicitně došlo k zakotvení pravomoci správního soudu přezkoumávat závažný veřejný zájem na podání žaloby NSZ.

## Závěr

Obsahem institutu zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. je oprávnění tohoto podat správní žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s., pokud na jejím podání shledá závažný veřejný zájem, a povinnost soudu, za současného splnění ostatních procesních podmínek, tuto žalobu věcně projednat. Zvláštnost této žalobní legitimace se projevuje v tom, že žaloba podávaná NSZ neslouží k ochraně veřejných subjektivních práv, která mohla být dotčena v předcházejícím řízení před správním orgánem, nýbrž k ochraně veřejného zájmu. Lhůta pro podání žaloby v trvání tří let ve smyslu § 72 odst. 2 s.ř.s. je stanovena z toho důvodu, že NSZ není účastníkem správního procesu<sup>340</sup>, který se napadeným rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. skončil, tudíž se o vydání rozhodnutí, které by mohlo být v rozporu se závažným veřejným zájmem, zpravidla nedozví ve dvouměsíční lhůtě, v níž je oprávněn žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat obecně legitimovaný žalobce.

Shledání závažného veřejného zájmu nepodléhá v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkumu správním soudem, tudíž je tato podmínka řízení splněna již samotným tvrzením NSZ. Zmíněný výklad zastávaný Nejvyšším správním soudem byl v několika nálezech Ústavního soudu shledán ústavně konformním. Dle mého názoru je tento závěr soudů nesprávný. Vzhledem k tomu, že pojem *závažný veřejný zájem* je neurčitým právním pojmem, měl by podléhat přezkumu ze strany správních soudů. Díky absenci tohoto oprávnění na straně soudů dochází k narušení principu dělby moci, kdy kyvadlo dělby moci je příliš vychýleno na stranu moci výkonné, a zároveň je narušen princip nezávislosti a nestrannosti soudu.

Další otázka ústavní konformity by vyvstala v situaci, kdyby NSZ napadal správní žalobou ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. neodůvodněné rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 68 odst. 4 SprŘ ve spojení s § 9 a § 67 SprŘ. Vzhledem k tomu, že se jedná o rozhodnutí neodůvodněné, je možné, že bude naplněn důvod pro jeho zrušení z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Pokud by však správní soud takové rozhodnutí *prima facie* podle

---

<sup>340</sup> Stejně platí, pokud je rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65, odst. 1 s.ř.s. vydáváno bezprocedurálně.

zmíněného ustanovení zrušil, dopustil by se dle mého názoru přepjatého formalismu a zatížil by své rozhodnutí ústavní nonkonformitou. Pojmy neodůvodněné rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 4 SprŘ a nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. nejsou obsahově totožné a správní soud je povinen podrobit napadené neodůvodněné rozhodnutí přezkumu z hlediska, zda je v souladu s právními předpisy, správním orgánem zjištěným skutkovým stavem a zda má oporu v obsahu správního spisu. Pokud by toto soud neudělal a napadené rozhodnutí automaticky zrušil, dopustil by se dle mého názoru přepjatě formalistického výkladu pojmu nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. a zatížil tak své rozhodnutí ústavní nonkonformitou. Ačkoliv je tedy správní rozhodnutí neodůvodněné, správní soud může důvody rozhodnutí přezkoumávat z obsahu správního spisu.

Slovenská právní úprava oproti právní úpravě české neobsahuje orgán veřejné moci v podobě státního zastupitelství, ale stojí na existenci prokuratury. Působnost obou orgánů veřejné moci je v některých aspektech dosti podobná, nicméně ve vztahu k veřejné správě lze najít velice významné rozdíly. Konceptním a ústavně právním rozdílem je již to, že slovenská ústava neřadí prokuraturu mezi orgány moci výkonné, kam česká ústava řadí státní zastupitelství, ale spolu s veřejným ochráncem práv vytváří prokuratura další složku veřejné moci.

Vzhledem k tomu, že jednou výšečí netrestní působnosti prokuratury je výkon dozoru nad orgány veřejné správy, disponuje prokuratura rozsáhlými pravomocemi již ve vztahu k orgánům veřejné správy. Mezi právní prostředky dozoru prokurátora nad orgány veřejné správy lze řadit protest prokurátora a upozornění prokurátora. Ve vztahu ke správnímu soudnictví je pak v pravomoci prokuratury podat správní žalobu nebo žalobu ke správnímu soudu. Zvláštními pravomocemi pak ve vztahu ke správnímu soudnictví disponuje generální prokurátor stojící v čele prokuratury.

Jak česká právní úprava, tak slovenská právní úprava, vykazují určité deficity umožňující jiné složce státní moci (v případě ČR moci výkonné, v případě SR prokuratury jako takové) ohrozit fungování správního soudnictví. Tyto deficity by tedy bylo více než vhodné odstranit.



## Seznam literatury

BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. *Soudní řád správní. Online komentář*. 3. vydání. Praha : C.H. Beck, 2016.

BOBEK, M., *O odůvodňování soudních rozhodnutí*. Právní rozhledy, 6/2010. s. 204.

BOBEK, M., MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Komunistické právo v Československu: kapitoly z dějin bezpráví*. Brno : Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009. 1006 s. ISBN 978-80-210-4844-7.

BOBEK, M. KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha : Auditorium, 2013. 496 s. ISBN 978-80-87284-35-3.

CEPEK, B. a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. 1. vydání. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2018. 492 s. ISBN 978-80-8168-784-6.

ČOLLÁK, J. *Organizácia súdov a prokuratúry SR. Štruktúra, postavenie a úlohy orgánov ochrany práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2016. 314 s. ISBN 978-80-7380-647-7.

ELIÁŠ, K. *K justifikaci pravidla o nezávislosti uplatňování soukromého práva na uplatňování práva veřejného*. Právník 11/2014. s. 1007-1033.

FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví - 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. 1. vydání. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018. 363 s. ISBN 978-80-88266-25-9.

HÁCHA, E. *Slovník veřejného práva československého*. Reprint původního vydání. Praha : EUROLEX BOHEMIA, 2000. 995 s. ISBN 80-902752-8-1.

HENDRYCH, D., BĚLINA, M., FIALA, J., ŠÁMAL, P., ŠTURMA, P., ŠTENGLOVÁ, I., KARFÍKOVÁ, M. *Právníký slovník*. 3. vydání. Praha : Nakladatelství C. H. Beck, 2009.

HENDRYCH, D. a kolektiv, *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha : C.H. Beck, 2016. 570 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

HOETZL, J. *Soudní kontroly veřejné správy*. Všehrad : Praha, 1924. 115 s.

HROMADA, J. a kol. *Právní slovník*. 2. vydání. Praha : Orbis, 1966. 867 s.

CHAMRÁTHOVÁ, A. *Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu*. Právník 8/2016. s. 689-703.

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád*. 5. vydání. Praha : Nakladatelství C. H. Beck, 2016. 923 s. ISBN 978-80-7400-607-4.

KADLEC, O. *Role velkých senátů v rozhodování vrcholných soudů České republiky*. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2019. 292 s. ISBN 978-80-7598-456-2.

KAŠPÁRKOVÁ, M. *Proměna v posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce podané ve veřejném zájmu*. Správní právo 8/2018. s. 525-537.

KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 1995. 247 s. ISBN 80-7179-028-1.

KOPA, M. *Soudní přezkum výkladu a použití neurčitých právních pojmů správními orgány - in dubio pro libertate v praxi?* Právní rozhledy. 1/2016, s. 26-33.

KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2019. 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9.

KOPECKÝ, M. *Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví*. Správní právo 1-2/2018. s. 33-56.

KOŠIČIAROVÁ S., *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017. 400 s. ISBN 978-80-7380-684-2.

KOUDELKA, Z. *Správní žaloba ve veřejné zájmu*. <https://core.ac.uk/download/pdf/51296872.pdf>. s. 1-5.

KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2019. 1104 s. ISBN 978-80-7598-479-1.

MALAST, J. *Přezkumné řízení*. 1. vydání. Plzeň : Západočeská univerzita v Plzni, 2018. 261 s. ISBN 978-80-261-0772-9.

MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. 1. vydání. Praha : Linde Praha, 1996. 451 s. ISBN 80-7201-021-2.

MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011. 296 s. ISBN 978-80-7400-382-0.

ONDRUŠ, R. *Správní řád - komentář*. 1. vydání. Praha : Linde, 2003. 683 s. ISBN 80-7201-371-8.

OROSZ, L. a kol. *Ústavný systém SR - doterajší vývoj, aktuální stav, perspektivy*. Košice : UPJŠ, 2009. s. 324. ISBN 978-80-7097-777-4.

POMAHÁČ, R. *Plná jurisdikce správních soudů*. Soudní rozhledy, 3/2002. s. 77.

POTĚŠIL, L. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha : Leges, 2014. 1151 s. ISBN 978-80-7502-024-6.

PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního*. Praha : Jednota právnická, 1906. 215 s.

PRŮCHA, P. *K ústavním základům správního soudnictví*. Správní právo 1-2/2018. s. 56-71.

PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Brno : Doplněk, 2012. 428 s. ISBN 978-80-7239-281-0.

PRŮCHOVÁ, I. CHYBA, J. *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 1998. 186 s. ISBN 80-210-1959-X.

PULKRÁBEK, Z. *K povaze lhůty podle § 247 odst. 1 OSŘ – hmotněprávní či procesní?*. Právní rozhledy 13/2004. s. 502-504.

RAJCHL, J. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. 296 s. ISBN 978-80-87975-57-2.

RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2015. 1224 s. ISBN 978-80-7478-809-3.

SKULOVÁ, S. et al. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012. 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0.

SKULOVÁ, S., HEJČ, D., BRAŽINA, R. *Odůvodnění správního rozhodnutí: Revitalizace institutu s dlouhou tradicí*. Právník 10/2016. s. 895-912.

SKULOVÁ, S., KLIKOVÁ, A., HEJČ, D. (eds.). *Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám Prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.* 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019. 407 s. ISBN 978-80-210-9361-4.

SLÁDEČEK, V. *Obecné právo správní*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013. 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8.

SLÁDEČEK, V., TOMOZSKOVÁ, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. 1. vydání. Wolters Kluwer : Praha, 2010. 260 s. ISBN 978-80-7357-518-2.

SLÁDEČEK, V., MIKULE, V./SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha : C.H. Beck, 2016. 1301 s. ISBN 978-80-7400-590-9.

ŠIMOVČEK, I. a kol. *Trestné právo procesné*. 3. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2019. 417 s. ISBN 978-80-7380-768-9.

VIČAROVÁ, HEFNEROVÁ, H. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. 1. vydání. Praha : Leges, 2018. 240 s. ISBN 978-80-7502-272-1.

VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M., *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2004. 327 s. ISBN 80-7179-864-9.

VESECKÁ, R. *Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle soudního řádu správního*. 10 s. Dostupné na <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/vesecka.pdf>.

VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vydání. Praha : BOVA POLYGON, 2012. 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

VEDRAL, J. *K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním*. Správní právo 1-2/2012. s. 1-60.

WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2012. 931 s. ISBN 978-80-7357-750-6.

WEYR, F. *Československé právo správní. Část obecná*. Brno : Právník, 1922. 148 s.

## Summary

This diploma thesis deals with the special right of action of the supreme public prosecutor provided for in Art. 66 paragraph 2 Act No. 150/2002 Coll., Code of Administrative Justice, as amended. The issues proceeding from this legal regulation are discussed in relation to the unsubstantiated satisfactory administrative decisions pursuant to Art. 68 paragraph 4 Act No. 500/2004 Coll., Rules of Administrative Procedure, as amended.

First of all the history and evolution of administrative justice in today's Czech Republic are briefly described, with a focus on the sets of standards similar to current legal regulation on the special right of action of the supreme public prosecutor.

Then follows a critical analysis of judicial interpretation of the legal regulation on the special right of action as it has been implemented by the administrative courts. The thesis then points out the consequences of the judicial conclusion regarding the issue of non-reviewability of the fulfillment of the concept of the serious public interest within the meaning of Art. 66 paragraph 2 Code of Administrative Justice, as carried out by the supreme public prosecutor. Finally, the case law of the Constitutional Court dealing with the standards' constitutionality is summarized.

Next, sets of standards on the unsubstantiated satisfactory administrative decisions and the conditions for their application are discussed.

The penultimate part of the thesis is focused on the relationship between the two aforementioned standards and the suggested practice of the administrative court when the supreme public prosecutor uses his special right of action against the unsubstantiated satisfactory administrative decision. For the purpose of reconstructing the balance between the executive power represented by the supreme public prosecutor and the judicial power represented by the administrative courts judicial and legislative changes are suggested.

The last part of the thesis presents a brief comparison with the legal regulation of the Slovak Republic.

The thesis is based on the legal regulation valid and effective as of 31 March 2020.