

Správní žaloba ve veřejném zájmu Zdeněk Koudelka

Soudní řád správní umožnil žaloby nejvyššího státního zástupce proti pravomocným správním rozhodnutím. Podmínkou je, že nejvyšší státní zástupce shledá ve věci závažný veřejný zájem.¹

Veřejný zájem a obecný zájem

Veřejný zájem je neurčitý právní pojem, který se však užívá v řadě právních odvětví. Nejde nám o hledání obecného výkladu tohoto pojmu, ale jen výkladu pro účely podání žaloby nejvyšším státním zástupcem. Pro účely podávání správních žalob je nutné vykládat tento pojem v užším slova smyslu a to především ve vztahu k nezákonnosti. V širším pojetí lze obecně za obsah veřejného zájmu označit to, aby všechny veřejné orgány jednaly na základě zákona a vydávaly zákonná rozhodnutí. Pokud bychom však vztáhli tento přístup i na definici veřejného zájmu pro účely žalob nejvyššího státního zástupce, byl by požadavek veřejného zájmu pro tyto žaloby nadbytečný. Správní žalobu je totiž možno podat jen na nezákonné rozhodnutí. Pokud by pouhá nezákonnost byla dostačující k podání správní žaloby nejvyšším státním zástupcem, mohl by ji podat na jakékoli pravomocné správní rozhodnutí, pokud by tvrdil, že je nezákonné. Kdyby to zákon chtěl, nemusel zdůrazňovat podmínku veřejného zájmu. Pokud to však zákon činí, pak pro podání správní žaloby nejvyšším státním zástupcem musí být splněny kumulativně dvě podmínky:

1. nezákonnost rozhodnutí,
2. závažný veřejný zájem, který nemůže spočívat v pouhé nezákonnosti.

Právo pracuje i se širším pojmem obecného zájmu, což je státnímu zastupitelství důvěrně známo z práva trestního.² **Obecný a veřejný zájem nejsou totožné kategorie.** Obecný zájem je obecný právní pojem širší než pojem veřejného zájmu, jehož naplnění je především posláním aplikace práva. Veřejný zájem je podmnožinou obecního zájmu.

V obecném zájmu jsou činnosti, které jsou spojeny s rozhodováním orgánů veřejné moci, ale i mimo tuto oblast při uspokojování zájmů osob v oblasti materiálních, sociálních, kulturních, sportovních či jiných potřeb.³ Již dříve byl trestní justicí judikován pojem obecného zájmu ve vztahu k lékařské péči⁴ či stavbě soukromé čistíčky odpadních vod, kdy soud uznal, že nerozhoduje vlastnictví stavby (zda patří státu či jiné veřejnoprávní korporaci), ale její činnost spočívající v ochraně jakosti vod.⁵ Poskytování neoprávněných výhod v souvislosti s obstaráváním těchto věcí jako věcí v obecném zájmu naplňuje úplatkářské trestné činy, ať přijetí úplatku⁶ či podplacení.⁷ Historickou kuriozitou přijímání úplatku za obstarání věcí obecného zájmu je uplácení hrobníka za vykopání hrobu vedle jeho mzdy, což dokresluje netržní situaci reálného socialismu, kdy byl problém získat zhotovitele díla.⁸ Pro dnes mediálně zajímavou oblast sportovní je typická neustálá debata o rozsahu korupce při fotbalových zápasech i v nižších soutěžích. Ovšem, kde je veřejný zájem na tom, zda v nedělním zápase okresního přeboru vyhraje Horní nebo Dolní Lhota, když jde o zápas sportovních klubů jako soukromých subjektů? Není zde dotčen zájem státu, kraje ani daných

¹ § 66 ods. 2 soudního řádu správního č. 150/2002 Sb.

² § 263 ods. 1, § 331 ods. 1, § 332 ods. 1, § 334 ods. 2 pís. d) a ods. 3 trestního zákoníku č. 40/2009. Tento pojem byl uplatněn i v definici trestných činů podle trestního zákona č. 140/1961 Sb. ZDENĚK KOUDELKA: Úplatek v obchodě, *Státní zastupitelství* 11/2010, ISSN 1214-3758, s. 21-23.

³ Zpráva Trestního kolegia Nejvyššího soudu Československa č. 16/1988 trestní části Sbírký soudních rozhodnutí a stanovisek (Tpfj 28/87) s. 168-173.

⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ČSR č. 13/1990 trestní část Sbírký soudních rozhodnutí a stanovisek (4Tz 45/88). Šlo o klasický lékařský úplatek, aby operaci provedl přednosta oddělení a ne řadový lékař.

⁵ Rozhodnutí 502 trestního Souboru rozhodnutí Nejvyššího soudu sešit 21/2003.

⁶ § 331 trestního zákoníku č. 40/2009 Sb.

⁷ § 332 trestního zákoníku.

⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ČSR č. 32/1990 Sbírký soudních rozhodnutí a stanovisek (4Tz 20/88).

obcí. Přesto může být taková korupce stíhána právě proto, že trestní zákoník hájí širší zájem obecný, nejen veřejný.

Stanislav Rizman charakterizuje obecný zájem slovy: „*Obstaráváním věcí obecného zájmu je činnost, která souvisí s plněním úkolů týkajících se věcí obecního zájmu, tedy nejen rozhodování orgánů státní moci a správy, ale i jiná činnost při uspokojování zájmů občanů a právnických osob v oblasti materiálních, sociálních, kulturních a jiných potřeb. Jde tedy o plnění všech úkolů, na jejich řádném a nestranném plnění má zájem celá společnost nebo určitá sociální skupina.*“⁹ „*Objektem trestného činu přijetí úplatku je zájem na řádném, nestranném a zákonném obstarávání věci obecného zájmu, tedy na ochraně čistoty veřejného života a zájem na ochraně podnikatelských vztahů před korupcí.*“¹⁰ Rizman v rámci ochrany obecného zájmu spatřuje nejen ochranu čistoty veřejného života, což je v zásadě ochrana před korupčním jednáním proti veřejnému zájmu, ale i ochranu obecného zájmu v podnikatelských vztazích, která byla výslovně doplněna do našeho trestního práva¹¹ na základě rámcového rozhodnutí Rady Evropské unie,¹² ale jak již jsme uvedli, ochrana obecného zájmu v oblasti dodávek zboží a služeb byla již u nás judikována dříve. Nicméně korupční jednání, pokud má být hodnoceno jako trestný čin, nesmí být omezeno jen na zájem jedince, který nemá obecnější dopad, když soud judikoval, že „*nabídka většího finančního obnosu účastníků veřejné dražby, aby z veřejné dražby odstoupil, není trestným činem podplácení*“.¹³

Obecný i veřejný zájem se může týkat většího počtu osob, ale může jít o ochranu obecných hodnot, které jsou v konkrétním případě ve prospěch malého počtu lidí či i jednotlivce. To, co odlišuje obecný a veřejný zájem, je přítomnost veřejnoprávního prvku daného zájmu. Tento veřejnoprávní prvek musí být v oblasti veřejné moci a je zosobněn v existenci veřejnoprávní korporace, na kterou je daný zájem napojen. V našem případě to může být stát, kraj, obec či případně jiná veřejnoprávní korporace. Tak se rozdílnost veřejného a obecného zájmu rozlišuje především v trestním právu. Takové rozlišení je však správné v právu obecně. Nicméně ve správním právu je veřejný zájem vykládán extenzivně, i tam, kde by trestní právo hovořilo jen o obecném zájmu. Např. Vladimír Vopálka ztotožňuje veřejný a obecný zájem.¹⁴ Žaloby nejvyššího státního zástupce v současné právní úpravě nemají sloužit k napravení nezákonnosti, je-li to v soukromém zájmu nebo i jen obecném zájmu, byť by šlo o „*nehoráznou nespravedlnost*“. Zákonodárce nechtěl tímto oprávněním zřídit orgán veřejného právního zástupce, který za veřejné peníze hájí soukromá práva. Naše společnost je založena na zásadě, že právo přeje bdělým a primárně musí každý svá práva hájit sám. Nejvyšší státní zástupce by neměl vyhovět podnětu k podání správní žaloby, pokud by vycházel např. z toho, že občan řekne: „*O mém právu bylo nezákonně rozhodnuto a můj advokát neumí napsat dobře správní žalobu či na něj nemám peníze, proto se obracím na nejvyššího státního zástupce, aby podal správní žalobu.*“. Takové odmítnutí by mělo být i v případě, že nejvyšší státní zástupce dospěje k názoru, že skutečně jde o rozhodnutí nezákonné. Ovšem nenalezne žádný veřejný zájem, jen soukromý zájem podatele. Samozřejmě je možné připustit, že i u nás bude zavedena instituce veřejného právního zástupce pro ochranu práv soukromých osob. Musí se tak však stát výslovně formou zákona a nikoli extenzivním výkladem práva správní žaloby nejvyššího státního zástupce.

⁹ PAVEL ŠÁMAL a kol.: *Trestní zákoník II Komentář*, Praha 2010, ISBN 978-80-7400-178, komentář k § 331 ods. 1 s. 2886 marg. č. 3.

¹⁰ PAVEL ŠÁMAL a kol.: *Trestní zákoník II Komentář*, Praha 2010, ISBN 978-80-7400-178, s. 2885 marg. č. 1.

¹¹ § 334 ods. 4 trestního zákoníku. Původně § 162 ods. 3 trestního zákona č. 140/1961 Sb. ve znění zákona č. 537/2004 Sb.

¹² Rámcové rozhodnutí Rady EU č. 2003/568/JVV o boji s korupcí v soukromém sektoru.

¹³ PAVEL ŠÁMAL a kol.: *Trestní zákoník II Komentář*, Praha 2010, ISBN 978-80-7400-178, s. 2892 marg. č. 1 a s. 2894. Rozhodnutí č. 14/1993 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek.

¹⁴ DUŠAN HENDRYCH a kol.: *Správní právo, obecná část*, 6. vydání Praha 2006, ISBN 80-7179-442-2, s. 86, marg. č. 87.

Ale ani obecný zájem nestačí pro aktivní legitimaci nejvyššího státního zástupce ve správním soudnictví. Pokud při dlouhodobé duální existenci pojmů veřejný a obecný zájem v našem právním řádu, zvolil zákonodárce do textu zákona pojem závažný veřejný zájem, pak nejde o náhodnou volbu, ale o vyjádření snahy, že dané oprávnění se má využívat ne pro ochranu soukromého ani pro ochranu obecného zájmu, ale jen zájmu veřejného. Toto právo by neměl nejvyšší státní zástupce nadužívat, ale naopak šetřit s ním jako se šafránem. Žalobou, kterou může podat až 3 roky po právní moci správního rozhodnutí,¹⁵ totiž vstupuje do pravomocných rozhodnutí a narušuje princip právní jistoty. Což podporuje i to, že zákon toto právo nesvěřil státnímu zastupitelství jako celku, či alespoň krajským státním zástupcům jako vedoucím státních zastupitelství působících u krajských soudů, které o správní žalobě rozhodují. Koncentrací tohoto práva na nejvyššího státního zástupce je porušena zásada, že je ve věci činné to státní zastupitelství, které působí u soudu věc řešící.¹⁶ Dokonce tuto působnost zákon nesvěřil ani Nejvyššímu státnímu zastupitelství, ale jen nejvyššímu státnímu zástupci. Omezení je projevem snahy snížit počet podávaných správních žalob tím, že oprávněním bude v celé soustavě státního zastupitelství disponovat jen nejvyšší funkcionář.

Kdo tvoří veřejný zájem

Nejvyšší státní zástupce netvoří veřejný zájem, on jej pouze hájí. Pokud veřejný zájem právě v odlišnosti od zájmu obecného spatřujeme ve vazbě na veřejnoprávní korporace, je v demokratickém státě určující, že tvorba vůle těchto korporací – státu, samosprávy – se odvozuje volbami od lidu, a tedy ji vytváří především příslušné volené orgány nebo jim odpovědné výkonné orgány. Nejvyšší státní zástupce by tedy při podávání správních žalob měl primárně vycházet z trestní působnosti státního zastupitelství, kdy se tato jeho pravomoc může využít pro rušení výsledků trestné činnosti, jejímž výsledkem je nezákonné rozhodnutí. Je ve veřejném zájmu rušit zisky z trestné činnosti, včetně zisků nepeněžních. Samotná důvodová zpráva k přijetí soudního řádu správního uváděla v odůvodnění tohoto práva nejvyššího státního zástupce, že půjde „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“.¹⁷

Nejvyšší státní zástupce může vycházet z podnětů veřejnoprávních korporací či subjektů, které se na zájem těchto korporací odvolávají. Nelze zde připustit podněty jen od držitelů moci v těchto korporacích. Napadne-li třeba určité rozhodnutí správního úřadu člen příslušných orgánů, který je zástupcem opozice (opoziční poslanec, zastupitel) s tvrzením, že nezákonné správní rozhodnutí je v rozporu se závažným veřejným zájmem dané veřejnoprávní korporace, ale vyhovuje držitelům moci, může nejvyšší státní zástupce posoudit, zda tomu tak je či ne. Ovšem bez těchto podnětů by neměl nejvyšší státní zástupce sám zcela autonomně definovat co je ve veřejném zájmu a co ne. Takové jednání lze připustit jen, půjde-li o veřejný zájem státu, ale ne, když půjde o tvrzený veřejný zájem vázaný na územní samosprávu. Státní zastupitelství je totiž státním orgánem a nikoliv orgánem samosprávy, nemá příslušnost demokratickou legitimitu ze strany obyvatel samosprávy. Nelze připustit, aby nejvyšší státní zástupce rozhodoval, že něco je ve veřejném zájmu nějakého města, kde dokonce nemusel nikdy ve svém životě být a nezná místní poměry, když ani orgány města, volená opozice či dokonce obyvatelé takový názor nesdílí. Pouhá nezákonnost rozhodnutí k jeho aktivní legitimaci nestačí. Územní samospráva je ústavně chráněna¹⁸ a státní orgán, včetně nejvyššího státního zástupce, do ní může zasahovat jen zákonem

¹⁵ § 72 ods. 2 soudního řádu správního č. 150/2002 Sb.

¹⁶ § 7 ods. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. ZDENĚK KOUDELKA: Zastupování vedoucího státního zástupce, *Trestní právo* 1/2012, ISSN 1211-2860, s. 23-25.

¹⁷ Zvláštní část důvodové zprávy k § 64-77 vládního návrhu soudního řádu správního. Tisk č. 1080, 3. volební období Poslanecké sněmovny 1998-2002, <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1080&CT1=0>

¹⁸ Čl. 101 ods. 4 Ústavy č. 1/1993 Sb.

stanoveným způsobem. Správní dozor nad výkonem územní samosprávy nespadá do působnosti nejvyššího státního zástupce.

V roce 2010 bylo nejvyšším státním zástupcem podáno 38 správních žalob.¹⁹ Přičemž určující jsou podněty osob. Žádná žaloba nebyla podána na základě poznatků z trestní působnosti státního zastupitelství. Množství podaných žalob roku 2010 je poměrně velké, nicméně 36 z nich se týkalo jedné skutečnosti a to nostrifikace právního vzdělání získaného v zahraničí mimo Evropskou unii Západočeskou univerzitou v Plzni.²⁰ Tyto žaloby byly podány z podnětu advokátní komory, která veřejný zájem spatřovala v tom, že je ohrožen kvalifikační požadavek právnického vysokoškolského vzdělávání pro určitá povolání (soudce, státní zástupce, advokát, exekutor, notář) nostrifikací diplomů ze zahraničí, přičemž byly pochybnosti o kvalitě takového vzdělání. Další dvě žaloby se týkaly stavebního řízení. Pro srovnání v roce 2009 bylo podáno 9 správních žalob, z toho se 5 týkalo nostrifikace vysokoškolského vzdělání a 4 stavebního řízení.²¹

Otázka veřejného zájmu a soud

I při akceptaci zákonného požadavku na to, že správní žalobu nemůže podat nejvyšší státní zástupce jen z důvodu nezákonnosti, ale i za splnění další podmínky – existence závažného veřejného zájmu, je toto oprávnění součástí veřejné moci a tedy mocenského postavení nejvyššího státního zástupce jako jejího částečného držitele v zákonem stanoveném rozsahu. Nejvyšší státní zástupce by měl ve své žalobě odůvodnit, v čem spatřuje onen veřejný zájem, aby byla umožněna veřejná kontrola užívání této pravomoci, ale onen tvrzený veřejný zájem již nemá podléhat soudnímu přezkumu. Soud má mít za prokázanou podmínku splnění veřejného zájmu již tím, že nejvyšší státní zástupce správní žalobu podal a v dalším se má soustředit na samotnou tvrzenou nezákonnost samotného rozhodnutí či procesu jeho vydání. Tento přístup potvrzuje teorie²² i judikatura Nejvyššího správního soudu.²³

Nicméně absence soudního přezkumu nezavazuje nejvyššího státního zástupce povinností, 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. Takovéto označení a zdůvodnění by měl soud převzít při popisu podstatných náležitostí žaloby i do odůvodnění svého rozsudku, aby byla zachována veřejná kontrola využívání tohoto oprávnění nejvyšším státním zástupcem, jelikož rozsudky soudů jsou veřejné.

Správní žaloby a veřejný ochránce práv

V roce 2011 byla přijata změna soudního řádu správního,²⁴ která rozšiřuje právo podávat správní žaloby i na veřejného ochránce práv, který měl dosud jen právo podat návrh na správní žalobu nejvyššímu státnímu zástupci. I zde je zachován požadavek závažného veřejného zájmu. Zatímco nejvyššímu státnímu zástupci stačí k podání žaloby to, že veřejný zájem shledá, veřejný ochránce práv jej musí prokázat. To umožňuje soudu, aby posoudil, zda veřejný ochránce práv dostatečně veřejný zájem prokázal.

¹⁹ Zpráva o činnosti státního zastupitelství v roce 2010, textová část, Nejvyšší státní zastupitelství Brno 2011, s. 53, <http://portal.justice.cz/nsz/hlavni.aspx?j=39&o=29&k=2750&d=317534>

²⁰ Těmto žalobám, které byly podány i v dřívějších letech vyhověl krajský i Nejvyšší správní soud – např. rozsudky Nejvyššího správního soudu 9As 77/2010-229, 9As 81/2010-200, 9As 78/2010-221. Publikovány na www.nssoud.cz

²¹ Zpráva o činnosti státního zastupitelství v roce 2009, textová část, Nejvyšší státní zastupitelství Brno 2010, s. 32, <http://portal.justice.cz/nsz/hlavni.aspx?j=39&o=29&k=2750&d=312806>

²² VLADIMÍR VOPÁLKA, VLADIMÍR MIKULE, VĚRA ŠIMŮNKOVÁ, MILOSLAV ŠOLÍN: *Soudní řád správní. Komentář*, 1. vydání Praha 2004, C. H. Beck, ISBN 80-7179-864-9, s. 158.

²³ „Úvaha, zda je ve věci dán závažný veřejný zájem, nepodléhá přezkumu správními soudy.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 1455 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2/2008 (čj. 8 As 27/2006, přístupno v ASPI JUD105735CZ).

²⁴ § 66 ods. 3 a § 72 ods. 2 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

Do určité míry je to nelogické, protože veřejný ochránce práv je primárně určen ke kontrole veřejné správy na základě individuálních stížností a tedy fakticky prosazuje soukromé zájmy, byť někdy mohou být i zájmem obecným či veřejným. Z tohoto východiska by mohl veřejný ochránce práv podávat žaloby nejen ve veřejném, ale i soukromém zájmu. To by však změnilo dosud malý státní orgán na superúřad plnící úlohu veřejného právního zástupce. Do budoucna se nabízí možnost, že by správní žaloby mohl veřejný ochránce práv podávat v obecném zájmu, kdy se nezákonnost bude týkat velkého množství lidí, byť zde nebude veřejný zájem.

Otázkou je, zda je správné, aby veřejný ochránce práv měl stejnou tříletou lhůtu pro podání žaloby. Byla-li motivace pro tuto pravomoc nejvyššího státního zástupce ve využití poznatků z trestní působnosti státního zastupitelství, je zřejmé, že tyto poznatky se mohou objevit až po delší době a pachatelé trestné činnosti pochopitelně aktivně nespolupracují. Veřejný ochránce práv se však dostane k podnětům především na základě stížností osob, které se cítí poškozeny a aktivně na údajnou nezákonnost upozorní. Přičemž stížnosti musí být podány do 1 roku.²⁵ Určitě by postačovala lhůta jednoho a půl roku od právní moci rozhodnutí pro podání správní žaloby veřejným ochránce práv.

Závěr

Předchozí text apeluje na faktické omezení práva nejvyššího státního zástupce podávat správní žaloby jen ve skutečně závažném veřejném zájmu. Přičemž jde o sebeomezení, protože zároveň je odmítán soudní přezkum toho, zda o závažný veřejný zájem skutečně jde. Nicméně ochrana práva není jen v stále se rozšiřující příslušnosti soudů řešit veškeré sporné otázky, ale v liberálním demokratickém státu je i ve veřejné kontrole. Tato veřejná kontrola spočívá v povinnosti nejvyššího státního zástupce označit onen závažný veřejný zájem ve své žalobě a převzetí tohoto tvrzení do odůvodnění rozsudku. Tím se stane důvod podání správní žaloby nejvyšším státním zástupcem zřejmý nejen obecné veřejnosti, ale hlavně účastníkům řízení. Je možné zvážit, zda podmínku veřejného zájmu pro nejvyššího státního zástupce zcela nevyloučit s tím, že jde o mocenskou pravomoc nejvyššího státního zástupce. Fakticky tomu tak stejně je, jelikož chce-li nejvyšší státní zástupce žalobu podat, vždy si veřejný zájem odůvodní. Hlavní obrana před množstvím takových žalob spočívá v tom, že aktivní žalobní legitimací disponuje jen nejvyšší státní zástupce jako jedinec a ne více jiných státních zástupců.

²⁵ § 12 ods. 2 pís. c) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.