

ZVLÁŠTNÍ ŽALOBNÍ LEGITIMACE NEJVYŠŠÍHO STÁTNÍHO ZÁSTUPCE K OCHRANĚ VEŘEJNÉHO ZÁJMU DLE SOUDNÍHO ŘÁDU SPRÁVNÍHO

RENATA VESECKÁ

Nejvyšší státní zastupitelství, Česká republika

Abstrakt v rodném jazyce

Předkládaný příspěvek se zabývá problematikou zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb. Pojednání je zaměřeno na analýzu platné právní úpravy. Vedle rozboru podmínek podávání žalob nejvyšším státním zástupcem k ochraně veřejného zájmu jsou také představeny důvody, které zákonodárce vedly k zakotvení uvedeného institutu do právního řádu České republiky. Stranou pozornosti nezůstává ani praktická stránka realizace zmíněné žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce. Představen je aktuální přehled věcí, v nichž byly nejvyšším státním zástupcem správní žaloby podány. Příspěvek tak v podstatě spojuje teoretický a praktický pohled na předmětnou problematiku. Třebaže od zavedení institutu zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu uplynulo více než pět roků, dosud nebyl k této problematice zpracován samostatný publikační výstup.

Klíčová slova v rodném jazyce

Státní zastupitelství, veřejný zájem, soudní řád správní, správní soudnictví, zvláštní žalobní legitimace.

Abstract

This presentation is about special plaintiff's title of the Supreme Public Prosecutor to prevent public interest by the §66 paragraph 2nd (150/2008). The presentation concentrates on interpretation of valid legal regulations. Beside analysis of conditions for bringing the charge by the Supreme Public Prosecutor to prevent public interest, there are also introduced reasons why this juridical institute was established to the law order of Czech Republic. Presentation also presents current outline cases in which were charges brought to the court by the Supreme Public Prosecutor. Contribution covered academic and practical approach. The special plaintiff's title of the Supreme Public Prosecutor to prevent public interest was instituted 5 years ago, but this presentation is the first independent published output.

Key words

Public Prosecutor's office, public interest, judicial rules of administrative, administrative justice, special plaintiff's title.

1. ÚVOD

Předkládaný příspěvek se zabývá problematikou zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších právních předpisů (dále také jen „SŘS“). Pojednání je zaměřeno na analýzu platné právní úpravy. Vedle rozboru podmínek podávání žalob nejvyšším státním zástupcem k ochraně veřejného zájmu jsou také představeny důvody, které zákonodárce vedly k zakotvení uvedeného institutu do právního řádu České republiky. Stranou pozornosti nezůstává ani praktická stránka realizace zmíněné žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce. Představen je aktuální přehled věcí, v nichž byly nejvyšším

státním zástupcem správní žaloby podány. Příspěvek tak v podstatě spojuje teoretický a praktický pohled na předmětnou problematiku. Třebaže od zavedení institutu zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu uplynulo více než pět roků, dosud nebyl k této problematice zpracován samostatný publikační výstup.

2. ÚPRAVA ZVLÁŠTNÍ ŽALOBNÍ LEGITIMACE NEJvyššíHO STÁTNÍHO ZÁSTUPCE K OCHRANĚ VEŘEJNÉHO ZÁJMU

Institut žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu je upraven v hlavě druhé, oddíle prvním soudního řádu správního. Přijatá koncepce řízení o žalobě proti rozhodnutí správních orgánů přitom rozlišuje tři druhy žalob, a sice: obecné žaloby (§ 65 SŘS), zvláštní žaloby k ochraně veřejného zájmu (§ 66 SŘS) a žaloby ve věcech územní samosprávy (§ 67 SŘS). Pokud jde o zvláštní žaloby k ochraně veřejného zájmu, soudní řád správní reglementuje tři případy žalobních legitimací. Vedle již zdůrazňované legitimace nejvyššího státního zástupce (upravené v druhém odstavci § 66 SŘS) může podle prvního odstavce § 66 SŘS, za podmínek určených zákonem upravujícím řízení před správními orgány, podat žalobu ten správní orgán, o němž to takový zákon stanoví. Odstavec třetí § 66 SŘS potom předpokládá, že žalobu k ochraně veřejného zájmu je oprávněn podat i ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu. Vzhledem k tomu, že ze shora uvedených zvláštních žalobních legitimací k ochraně veřejného zájmu jsem si vytyčila analyzovat zvláštní žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce, se nebudu zbývajících legitimacemi dále zabývat.

Z ustanovení § 66 odst. 2 SŘS se podává, že žalobu je oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem. Důvodem vedoucím k přijetí zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu byla skutečnost, že se tím vyhovělo společenské potřebě, pociťované 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.¹ V této souvislosti je nutné zdůraznit, že není přiléhavé hovořit o „návratu“ k oprávnění státního zastupitelství, resp. prokuratury před rokem 1993. V současnosti je státní zastupitelství postaveno na zcela odlišných principech a je mu svěřen jiný záběr působnosti. Nadto stojí připomenout, že ani prokuratura neměla v rámci tzv. všeobecného dozoru právo rušit nebo měnit rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu státní správy; přezkoumávala objektivní zákonnost právních předpisů jimi vydaných a objektivní zachování postupu a rozhodování v jednotlivých případech s tím, že při zjištění závady mohla podat protest, o němž musel příslušný orgán ve stanovené lhůtě rozhodnout.² Pokud se vrátíme k důvodům přijetí zvláštní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu, z důvodové zprávy k vládnímu návrhu soudního řádu správního zjistíme, že legitimace nejvyššího státního zástupce má být uplatňována v případech nepříliš častých, ale veřejností citlivě vnímaných.³ Za oblast, v níž je zmíněné oprávnění nejvyššího státního zástupce využitelné, se považuje korupce ve veřejné správě. Lze si například představit situaci, kdy nezákonné rozhodnutí správního orgánu je dosaženo úplatkem a není

¹ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 158. ISBN 8071798649.

² Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck., 2006, s. 720. ISBN 8071794422.

³ Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu, Poslanecká sněmovna ČR, 2001, tisk 1080.

již jiná právní cesta, kterou by bylo možné takové rozhodnutí odstranit. Jestliže bylo rozhodnutí správního orgánu vydáno ve prospěch účastníka správního řízení pod vlivem korupce, bude zřejmě dán závažný veřejný zájem na podání žaloby nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 SŘS proti takovému rozhodnutí. Možnost podání žaloby ve veřejném zájmu dává občanům i pracovníkům státní správy najevo, že pravomocná rozhodnutí správních orgánů či jiné administrativní akty podléhající „dozoru“ soudu, a tedy ta rozhodnutí, která byla ovlivněna korupčním jednáním, nejsou nezměnitelná. Žaloba k ochraně veřejného zájmu bude využitelná také v případech tzv. latentní korupce, kdy příčiny a povaha nezákonného administrativního aktu signalizují, že jeho vydání je důsledkem korupce státního úředníka. Podmínkou podání takové žaloby není uznání úředníka vinným trestným činem. Nejvyššímu státnímu zástupci nic nebrání, aby v těchto případech podal žalobu ještě před skončením vedeného trestního řízení, a dokonce ještě před zahájením úkonů v trestním řízení, pokud jsou zjištěny skutečnosti naznačující korupční vztah.

Vedle pozitivních reakcí na zakotvení oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu k ochraně veřejného zájmu se objevila rovněž kritika, jež takový počín neschvalovala. V rámci diskuse nad úpravou správního soudnictví Pazderka konstatoval, že se nejvíce byt vhodné, aby byla ochrana veřejného zájmu v rámci správního soudnictví svěřena státnímu zastupitelství, neboť státnímu zastupitelství není svěřen všeobecný dozor. Podle jeho názoru by bylo problematické zejména to, jak by státní zastupitelství získávalo podněty k podávání uvedených žalob. Jmenovaný autor se přiklonil k možnosti udělit legitimaci státním orgánům jakožto žalobcům ve veřejném zájmu.⁴ Ačkoli názoru citovaného autora nelze upřít logický základ, praxe ukázala, že získávání poznatků k podávání žalob k ochraně veřejného zájmu nečiní obtíže.

Dále se zaměřím na základní rámec uplatnění zvláštní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu. V rámci problematiky řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu lze předně vyjít z právní naukou tvrzeného předpokladu, že soudní ochrana nastupuje až tehdy, když jsou vyčerpány možnosti opravy nezákonného nebo vadného rozhodnutí cestou správní. Pro účastníka řízení má být zajištěna jasná a nekomplikovaná cesta k soudní ochraně.⁵ Zákon svěřuje zvláštní žalobní legitimaci nejvyššímu státnímu zástupci z toho důvodu, aby vlastním návrhem požadoval odstranění nezákonného rozhodnutí tam, kde pro to shledá závažný veřejný zájem. Oprávnění nejvyššího státního zástupce podávat žaloby k ochraně veřejného zájmu lze tedy chápat jako jeden z projevů kontroly státní správy. Nejvyšší státní zástupce tímto oprávněním participuje na vnější kontrole, která je zajišťována jinými subjekty než orgány státní správy, konkrétně soudy v rámci systému správního soudnictví. Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu přitom spadá do působnosti státního zastupitelství vymezené dle § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. Státní zastupitelství zde působí v jiném než trestním řízení, tj. v řízení upraveném ve zvláštním právním předpise, v němž je účast státního zastupitelství připuštěna.^{6, 7}

⁴ Pazderka, S. Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví. Právní rozhledy. 2001, č. 10. s. 477. ISSN 1210-6410.

⁵ Sládeček, V. Může „nové“ správní soudnictví nahradit Veřejného ochránce práv? Právní rozhledy, 2002, č. 8. s. 374. ISSN 1210-6410.

⁶ Podle § 4 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb. platí, že státní zastupitelství v rozsahu, za podmínek a způsobem stanoveným v zákoně: a) je orgánem veřejné žaloby v trestním řízení a plní další úkoly vyplývající z trestního řádu, b) vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranné léčení, ochranná nebo ústavní výchova, a v jiných místech, kde je podle zákonného oprávnění

Zvláštní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu je uplatňována ve správním soudnictví, v němž soudy poskytují ochranu subjektivním právům fyzických a právnických osob. Rozhodování o subjektivních právech soukromých je naproti tomu uskutečňováno v rámci obecného soudnictví, aplikace zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce zde v úvahu nepřípadá.

Pokud jde o vymezení podmínek podání žaloby k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 66 odst. 2 SŘS, esenciální podmínkou pro uplatnění této žaloby je existence závažného veřejného zájmu. Posouzení toho, zda je v předmětné věci veřejný zájem dán či nikoliv, přísluší nejvyššímu státnímu zástupci (soud není oprávněn tuto otázku přezkoumávat). Nejvyšší státní zástupce není omezen ani v tom směru, zda závažný veřejný zájem byl porušen v něčí prospěch nebo naopak v něčí neprospěch. V obou případech je nejvyšší státní zástupce oprávněn žalobu podat. Bude nutné posoudit, zda tu jsou skutečnosti, z nichž lze zmíněný závažný veřejný zájem dovodit. V této souvislosti poukážme na rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003 – 164 (publikovaný pod č. 232/2004 Sb. NSS), podle něhož je veřejný zájem pojmem, který není právním řádem České republiky výslovně obsahově vymezen, nicméně který se vyskytuje v celé řadě právních předpisů. Jde o tzv. neurčitý právní pojem. Podle názoru Nejvyššího správního soudu zahrnují neurčité právní pojmy jevy nebo skutečnosti, které nelze s úspěchem zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli. K výkladu veřejného zájmu se vyjádřil také Ústavní soud ČR; z nálezu ze dne 28. března 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95, vyplývá, že ne každý kolektivní zájem lze označit jako veřejný zájem společnosti [...] pojem „veřejný zájem“ je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem. Ústavní soud přitom odkázal na publikaci od F. A. Hayeka „Právo, zákonodárství a svoboda“, II. díl, v níž tento autor uvádí, že se často mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu. Nejvyšší státní zástupce tedy musí ve shora naznačených intencích posoudit, zda lze v dané věci shledat závažný veřejný zájem či nikoliv. Je nutné zjistit přítomnost závažného veřejného zájmu, tedy zájmu, který dosahuje po stránce kvalitativní vyšší intenzity. Shledání prostého veřejného zájmu tedy nestačí, neboť zavážený veřejný zájem musí mít širší společenský dosah.

Pokud jde o další podmínky kladené na žalobu k ochraně veřejného zájmu, je nezbytné respektovat lhůtu pro podání žaloby podle § 72 odst. 2 SŘS. Žalobu může nejvyšší státní zástupce podat do tří let od právní moci rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, a nenabývá-li rozhodnutí právní moci, od doručení rozhodnutí poslednímu účastníku, který proti němu mohl žalobu podat sám. Není vyloučeno, že vedle žaloby k ochraně veřejného zájmu bude uplatněn i mimořádný opravný prostředek nebo dozorčí prostředek podle předpisů

omezována osobní svoboda, c) působí v jiném než trestním řízení, d) vykonává další úkoly, stanoví-li tak zvláštní zákon.

⁷ Za působnost státního zastupitelství ve vztahu k státní správě bývá považován i výkon dozoru nad dodržování právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranné léčení, ochranná nebo ústavní výchova, a v jiných místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda; dříve také činnost Kolegia Nejvyššího státního zastupitelství na úseku ochrany utajovaných skutečností dle (tehdejšího) zákona č. 148/1998 Sb., viz § 7a zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, platný do 28. 2. 2006.

o řízení před správními orgány.⁸ Žaloba k ochraně veřejného zájmu by však byla nepřipustná pokud by právní důvody v ní uvedené byly uplatněny v téže věci v jiné žalobě již soudem zamítnuté (§ 66 odst. 4 SŘS). Rovněž je nutné respektovat omezení ohledně nepřipustnosti žalob ve smyslu § 68 SŘS. Zřejmě se nepoužije ustanovení, jež vyžaduje vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem [§ 68 písm. a) SŘS]. V opačném případě by totiž nejvyšší státní zástupce byl omezen v žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu v důsledku pasivity účastníka správního řízení - nepodání opravného prostředku. Z povahy žaloby nejvyššího státního zástupce je dále evidentní, že nebude možné této žalobě přiznat odkladný účinek ve smyslu § 73 SŘS. V neposlední řadě platí, že každá tato žaloba nejvyššího státního zástupce musí splňovat jednak obecné náležitosti podle § 37 odst. 2, 3 SŘS, jednak zvláštní náležitosti podle § 71 SŘS.

3. NĚKTERÉ PRAKTICKÉ PROBLÉMY SPOJENÉ S PODÁVÁNÍM ŽALOB K OCHRANĚ VEŘEJNÉHO ZÁJMU NEJVYŠŠÍM STÁTNÍM ZÁSTUPCEM

Poznatky, které jsou využívány k podávání žalob nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu, jsou získávány vlastní činností Nejvyššího státního zastupitelství, a to prostředky dle zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. Zdrojem zmíněných poznatků může být řízení trestní, v praxi se totiž ukázalo jako velmi přínosné vytěžovat poznatky z výkonu trestní působnosti pro účely výkonu působnosti na úseku netrestním. Na druhou stranu je nutné připustit, že dosah prostředků svěřených státnímu zastupitelství nemůže pokrýt všechny relevantní oblasti. Důležité je proto i přezkoumávání podnětů od jiných institucí, např. od Veřejného ochránce práv. Podněty k uvedeným žalobám získává Nejvyšší státní zastupitelství také od občanských sdružení orientovaných na poskytování právní pomoci široké veřejnosti. Veřejnost těmto občanským sdružením poskytuje důvěru při sdělování informací z rozhodovací činnosti správních orgánů, nadto sama tato sdružení aktivně vyhledávají „problematické“ případy.

Na podkladě získaných podnětů provádí netrestní odbor Nejvyššího státního zastupitelství šetření ke zjištění podmínek pro podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Nejvíce jsou zastoupeny podněty z následujících oblastí rozhodovací činnosti správních orgánů: územní rozhodování, stavební řízení, celní řízení, rozhodování Úřadu pro hospodářskou soutěž, rozhodování z oblasti kultury, rozhodování kraje v přenesené působnosti o věcech dotýkajících základních lidských práv, daňové řízení. Význam podnětů od třetích subjektů spočívá mimo jiné v tom, že Nejvyšší státní zastupitelství nemůže provádět проверки u správních orgánů bez vztahu ke konkrétnímu případu.

Co se týče obsahu námitek uplatňovaných v podnětech, konstatujeme, že nezřídka směřují proti technické stránce věci, nebo vyjadřují nesouhlas s odborně technickým posouzením, jež bylo ve věci učiněno. Takové námítky podatelů ovšem Nejvyšší státní zastupitelství přezkoumávat nemůže, neboť jde o úkony, jež jsou vyloučeny ze soudního rozhodování ve správním soudnictví. V některých případech spočívají vytýkané nedostatky v úkonech správních orgánů, která mají předběžnou povahu. Pro tyto předběžné rozhodnutí správních orgánů platí tzv. kompetenční výluky (viz shora), což znamená, že jsou vyloučeny ze soudního přezkoumávání. Rozhodnutími předběžné povahy je kupříkladu: zaujetí závazného stanoviska, rozhodnutí o předchozím souhlasu nebo tzv. podkladová rozhodnutí, tedy taková

⁸ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 159. ISBN 8071798649.

rozhodnutí, z nichž teprve vychází další rozhodnutí konečné povahy, jímž se teprve zasahuje do práv a povinností subjektu. Z judikatury se sice podává, že soud na základě žaloby přezkoumává konečné rozhodnutí správního orgánu, v rámci tohoto přezkoumá i zákonost dříve učiněného správního rozhodnutí, o něž se přezkoumávané rozhodnutí opírá, jestliže pro ně bylo dříve učiněné rozhodnutí závazné a není-li pro jeho přezkoumání stanoven zvláštní postup,⁹ domnívám se však, že volba takového postupu není správná. Správní orgán, který vydá rozhodnutí, jež lze formálně napadnout správní žalobou, se o tato rozhodnutí předběžné povahy opírá, presumpce správnosti předběžných rozhodnutí však brání v napadnutí konečného rozhodnutí ve věci. V praxi se dokonce setkáváme s tím, že se na Nejvyšší státní zastupitelství obrací stěžovatelé, kteří brojí proti rozhodnutím správních orgánů spadajících do režimu páté části zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu. Správní žaloby lze však uplatnit toliko v rámci soudního řádu správního.

4. PŘEHLED VĚCÍ, V NICHŽ NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZÁSTUPCE PODAL ŽALOBU NA OCHRANU VEŘEJNÉHO ZÁJMU

Žaloby podané nejvyšším státním zástupcem proti rozhodnutím správních orgánů podle § 66 odst. 2 SŘS lze hodnotit pozitivně, neboť téměř ve všech případech soudy těmto žalobám vyhověly. Vysoká úspěšnost uvedených žalob je dokladem toho, že zákonodárce správně legitimoval nejvyššího státního zástupce k jejich podávání. Nedochází k nadužívání či zneužívání tohoto institutu. Nejvyšší státní zastupitelství vždy přezkoumá důvodnost získaných podnětů, na základě zevrubného rozboru posoudí, zda je třeba žalobu uplatnit či nikoliv. Třebaže v souhrnu počet správních žalob nepřekročil číslo šestnáct, byly tyto žaloby podány proti správním rozhodnutím z nejrůznějších důvodů a z různorodých oblastí státní správy. Níže uvádím přehled věcí, v nichž nejvyšší státní zástupce podal žalobu k ochraně veřejného zájmu.

4 NZC 110/2003

V této věci byla žaloba podána proti rozhodnutí Krajského úřadu kraje Vysočina, odboru lesního a vodního hospodářství a zemědělství, vydaného v rámci odvolacího řízení. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně bylo vlastníci pozemku uloženo odstranit ze svého lesního pozemku dřevěnou maringotku a další věci. Důvody, pro které byla žaloba podána, spočívaly především v porušení § 47 odst. 3 tehdy platného správního řádu, když správní orgán neuvedl, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodl. Bylo tomu tak proto, že správní orgán prvního stupně nekonkretizoval, jakým způsobem věci, umístěné na zamokřeném pozemku bez lesního porostu, narušují funkce lesa. Odvolací orgán uvedené nedostatky neodstranil. Důsledkem v žalobě vytýkaného porušení procesních předpisů bylo omezení vlastnického práva způsobem nepředpokládaným zákonem. Došlo k porušení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 1 Listiny základních práv a svobod. Pravomocným rozsudkem Krajského soudu v Brně bylo žalobou napadené rozhodnutí zrušeno pro vady řízení a věc vrácena k dalšímu řízení žalovanému. Žalobě nejvyššího státního zástupce bylo tedy vyhověno.

1 NZC 551/2004

V předmětné věci směřovala žaloba proti územnímu rozhodnutí, kterým bylo prodlouženo rozhodnutí o umístění stavby bytových domů, rodinných domů, garáží, areálových

⁹ Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 30. prosince 1999, sp. zn. 6 A 41//97.

komunikací, atd., přestože obecně závazná vyhláška, na základě které bylo územní rozhodnutí vydáváno, byla mezitím zrušena jako nezákonná. O prodloužení platnosti bylo rozhodnuto po uplynutí zákonné lhůty. Krajský soud, který se neztotožnil ani s interpretací dosud zastávanou i v publikovaných komentářích ke stavebnímu zákonu, žalobu zamítl, ve věci nejvyšší státní zástupce podal kasační stížnost, o které soud dosud nerozhodl.

1 NZC 5502/2004

Žaloba v dané věci byla proti rozhodnutí Ministerstva kultury ČR, kterým bylo občanskému sdružení Dilia uděleno oprávnění k výkonu kolektivní správy majetkových práv autorů a jiných nositelů práv podle § 95 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským. Rozhodnutí bylo posouzeno jako zmatečné, nebylo v souladu s právními předpisy, zejména s novým autorským zákonem, který ukládal uvést do souladu dříve udělená oprávnění s platným právním stavem. Žalobě nejvyššího státního zástupce bylo vyhověno.

1 NZC 5507/2004

Žaloba byla podána proti kolaudačnímu rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové, odboru stavebního. Uvedený orgán povolil užívání prodejny uměleckých předmětů s barem (fakticky měla být stavba užívána jako restaurace s nočním provozem) v tzv. zóně nízkopodlažních bytových objektů. Učinil tak v rozporu s předpisy upravujícími stavebně technické požadavky na výstavbu, a rovněž za situace, kdy příslušné dodatečné stavební povolení bylo k žalobě souseda, pro nezákonnost, soudem zrušeno. Stavba byla užívána za základě žalobou napadeného kolaudačního rozhodnutí. Žalobě nejvyššího státního zástupce bylo vyhověno. Rozsudek správního soudu byl napaden kasační stížností, která byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 5.11.2007, sp. zn. 8 As 27/2006, zamítnuta.

1 NZC 5508/2004

V předmětné věci byla žaloba podána proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně, především pro porušení § 6 odst. 1 zákona č. 357/1992 Sb. (tehdy platného zákona o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění platném ke dni 9. 5. 1997) a pro porušení § 2 odst. 1 a 7 zák. č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. Podstata nezákonnosti napadeného rozhodnutí spočívala v tom, že žalovaný nerespektoval spoluvlastníky projevenou vůlí, zachycenou písemnou formou dohody, zrušit a vypořádat podílové spoluvlastnictví. Považoval tuto dohodu za dohodu o směně spoluvlastnických podílů, ačkoliv spoluvlastníci neprojevili vůlí své podíly směniti, tedy poskytnout své spoluvlastnické podíly jako protiplnění za nabývané spoluvlastnické podíly na nemovitostech. Proti rozsudku Krajského soudu v Brně, jímž bylo správní žalobě vyhověno, byla podána kasační stížnost, která byla Nejvyšším správním soudem rozsudkem ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. 5 Afs 20/2003, zamítnuta.

1 NZC 5509/2004

V této věci byla podaná správní žaloba Krajskému soudu v Praze, týkala se totožné právní problematiky i totožného porušení právních předpisů jako ve věci uvedené pod sp. zn. 1 NZC 5508/2004 (finanční úřady postupovaly v souladu s nesprávným metodickým pokynem Ministerstvem financí ČR). Obdobně jako v předchozí věci bylo Krajským soudem v Praze napadené rozhodnutí zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení. Žalobě nejvyššího státního zástupce bylo vyhověno.

1 NZC 5513/2004

V daném případě byla žaloba podána proti kolaudačnímu rozhodnutí Městského úřadu v Týništi nad Orlicí, odboru územního plánování - stavebního úřadu. Stalo se tak na základě poznatku získaného ze sdělovacích prostředků o tom, že orgány činnými v trestním řízení je šetřen postup vedoucí stavebního úřadu, která měla kolaudovat bytový dům v rozporu se skutečným stavem. Kolaudovaný dům měl podle kolaudačního rozhodnutí obsahovat dvacet bytů, ve skutečnosti však stavba byla realizována tak, že ve třech případech byly byty spojeny a v domě se nachází sedmnáct samostatných bytových jednotek. Státní dotace však byla čerpána na dvacet bytů. Přitom nájemcem jednoho ze spojených bytů je vedoucí stavebního úřadu, která stavbu nejen povolila, ale i kolaudovala. V žalobě bylo namítáno několik nedostatků v kolaudačním řízení, přičemž důraz byl kladen na to, že jsou pochybnosti o podjatosti správního orgánu, rozhodujícího ve věci, proto nemůže být napadené rozhodnutí perfektní. Žalobě bylo vyhověno. Proti vyhovujícímu rozsudku byla podána kasační stížnost, která byla usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2006, sp. zn. 7 As 41/2006, zamítnuta.

1 NZC 5502/2005

Žaloba proti rozhodnutí Ministerstva kultury ČR, kterým bylo rozšířeno oprávnění k výkonu kolektivní správy práv, navazující na zrušené rozhodnutí - viz shora 1 NZC 5502/2004. Žalobě bylo vyhověno, napadené rozhodnutí Ministerstva kultury bylo rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 31. května 2006, sp.zn. 9 Ca 202/2005, zrušeno a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Rozsudek nabyl právní moci 8. 8. 2006. Proti rozsudku byla podána kasační stížnost, která byla Nejvyšším správním soudem odmítnuta.

1 NZC 501/2006

V této věci byla žaloba podána proti kolaudačnímu rozhodnutí Městského úřadu v Pohořelicích, stavebního úřadu, jímž bylo povoleno užívání výrobní haly s jeřábovou dráhou. Nejzávažnějším porušením právních předpisů ze strany stavebního úřadu byla skutečnost, že rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nebylo oznámeno všem účastníkům řízení, nenabývalo právní moci a žalovaný tedy v kolaudačním řízení posuzoval stavbu podle nepravomocného rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Rozhodnutí též nevycházelo ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu, pokud jde o možné negativní dopady provozu stavby, zejména nadměrný hluk. Žalobě bylo vyhověno; rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 23.dubna 2008, sp. zn. 29 Ca 60/2006, bylo rozhodnutí Městského úřadu Pohořelice, stavebního úřadu zrušeno a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Rozsudek nabyl právní moci 30.4.2008.

1 NZC 507/2006

V předmětné věci byla žaloba podána proti rozhodnutí Ministerstva obrany ČR, jímž byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí téhož ministerstva o nevydání osvědčení o účasti žadatele na národním boji za osvobození podle § 8 odst. 2 zák. č. 255/1946 Sb. Napadené rozhodnutí neobsahovalo odkaz na důkazy ve věci provedené a důkazy v potřebném rozsahu nebyly obsaženy ani ve správním spisu, rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné. V této věci nebylo dosud o správní žalobě rozhodnuto.

1 NZC 510/2007

Žaloba proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí o odvolání Jana a Libuše Pavlínkových proti rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, kterým byl obchodní firmě Fe MARKET, s.r.o., udělen podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech souhlas k provozování zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů a souhlas s provozním řádem provozovny Skaštice. Ministerstvo napadeným rozhodnutím zamítlo pro nepřípustnost odvolání občanů obce (bezprostřední sousedé sběrný) proti rozhodnutí o udělení souhlasu, přestože jim mělo být přiznáno právo účastníků řízení. V souvislosti s provozem zařízení však docházelo ke kontaminaci pozemků a ohrožení životního prostředí a zdraví občanů, jak vyplývá ze znal. posudku a zjištění kontrolních orgánů. Soud dosud o žalobě nerozhodl.

1 NZC 5507/2007

V daném případě směřovala žaloba proti rozhodnutí stavebního úřadu o povolení dočasného užívání stavby, jednalo se o přízemní objekt ze dvou řad po šesti buňkách, v prostoru bývalého kamenolomu na deset let. Uvedené buňky byly postaveny jako zařízení staveniště patrně na základě stavebního povolení z r. 1980, to ovšem není doloženo, s tím, že v r. 1990 bylo vydáno rozhodnutí o prodloužení využívání dočasné stavby. V roce 2004 požádal stavebník o „rekolaudaci“ stavby. Stavba nevyhovuje hygienickým požadavkům na pracoviště s trvalým výkonem práce a nachází se v bezprostřední blízkosti parcely registrované jako významný krajinný prvek. Žalobě bylo vyhověno; napadené rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové bylo rozsudkem KS v Hradci Králové ze dne 31. ledna 2006, sp. zn. 30 Ca 32/2005, zrušeno a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Rozsudek nabyl právní moci 2.3.2006. Proti rozsudku byla podána kasační stížnost, která byla Nejvyšším správním soudem zamítnuta.

1 NZC 501/2008

Žaloba proti rozhodnutí Městského úřadu v Berouně o dopravním přestupku, jehož se měl dopustit řidič, který překročil povolenou rychlost v obci o 49 km/hod a byla mu uložena vedle pokuty 5000 Kč sankce zákazu činnosti, spočívající v zákazu řízení motorových vozidel patřící do řidičského oprávnění skupiny „A“ na dobu šesti měsíců, přestože přestupku se nedopustil při řízení motocyklu, ale při řízení osobního motorového vozidla Škoda Octavia. Správní orgány totiž nezákonně a ve prospěch provinivších se řidičů ukládá (mírnější) zákaz činnosti. Tato praxe, zjištěná Krajským státním zastupitelstvím v Praze, je zřejmě velmi rozšířená. Závažný veřejný zájem nespočívá v odstranění rozhodnutí, kterým byl shledán jediný konkrétní řidič motorového vozidla vinným přestupkem, ale v nezbytnosti změnit nezákonnou aplikaci právního předpisu orgány činnými v přestupkovém řízení v České republice. Žalobě bylo vyhověno; rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 28. května 2008, sp. zn. 44 Ca 30/2008, bylo rozhodnutí Městského úřadu Beroun zrušeno a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Rozsudek nabyl právní moci dne 11. 6. 2008.

1 NZC 503/2008, 1 NZC 505/2008, 1 NZC 506/2008,

Ostatní uvedené žaloby se týkají dalších rozhodnutí Městského úřadu v Berouně o dopravních přestupcích, kdy správní orgán uložil kromě pokuty sankci zákazu řízení motorových vozidel, patřících do řidičského oprávnění skupiny A (motocykly s postranním vozíkem nebo bez něj), přestože přestupky byly spáchány při řízení jiného typu vozidla. Účelem trestu zákazu činnosti je především zabránit přestupci v dalším páčání přestupku a výchovně ovlivnit přestupce i jiné občany; činnost, kterou lze zakázat, musí být v bezprostřední souvislosti s přestupkem. Správním orgánem uložená sankce nemohla mít preventivní ani represivní

účinek. Dosud bylo rozhodnuto o žalobě vedené pod sp. zn. 1 NZC 505/2008; Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 16. září 2008, sp. zn. 44 Ca 38/2008, rozhodnutí Městského úřadu v Berouně zrušil a vrátil věc k dalšímu řízení. Zda rozhodnutí nabylo právní moci zatím nebylo zjištěno.

5. ZÁVĚR

Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného podle soudního řádu správního tvoří jednu z náplní působnosti státního zastupitelství v jiném než trestním řízení. Důvod vedoucí k zakotvení zmíněného oprávnění nejvyššího státního zástupce do právního řádu České republiky spočíval ve společenské potřebě umožnit reakci na nezákonnosti rozhodování správních orgánů, která je mimo dispozici účastníků původně vedeného správního řízení. Podávání správních žalob nejvyšším státním zástupcem umožňuje detekovat nezákonnosti v rozhodovací činnosti správních orgánů a ve svém důsledku vede k nápravě pochybení v konkrétních věcech. Z širšího hlediska podporuje i obecnou korekci praxi rozhodování správních orgánů. Institut zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zastupitelství je třeba vnímat jako přínosný, v praxi se nevyskytují zásadnější problémy s jeho aplikací. Naopak se ukazuje, že tento institut je užíván střídavě a přitom důvodně – tedy tam, kde k porušování závažného veřejného zájmu opravdu dochází. Podněty k podávání správních žalob získává státní zastupitelství od institucí státu a občanských sdružení, což evidentně svědčí o projevu důvěry sdělit státnímu zastupitelství poznatky o nezákonnostech, které se vyskytují při rozhodování o veřejných subjektivních právech před správními orgány.

Literatura:

- Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2004, ISBN 8071798649.
- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck., 2006, ISBN 8071794422.
- Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu, Poslanecká sněmovna ČR, 2001, tisk 1080.
- Pazderka, S. Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví. Právní rozhledy. 2001, č. 10. ISSN 1210-6410.
- Sládeček, V. Může „nové“ správní soudnictví nahradit Veřejného ochránce práv? Právní rozhledy, 2002, č. 8. ISSN 1210-6410.
- Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2004, ISBN 8071798649.
- Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 30. prosince 1999, sp. zn. 6 A 41/97.

Kontaktní údaje na autora – email:

vesecka@nsz.brn.justice.cz