

Ministerstvo pro místní rozvoj coby správní orgán oprávněný podat žalobu ve veřejném zájmu

Úvod

Soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům, a proto podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“ nebo „soudní řád správní“), může podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ten, kdo tvrdí, že jej správní orgán zkrátil na jeho právech. Výjimku z tohoto pravidla představuje ustanovení § 66 s. ř. s., které vedle obecné žalobní legitimace upravuje zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu. Právní úprava předpokládá, že uplatnění zvláštní žalobní legitimace nebude primárně směřovat k poskytnutí ochrany veřejným subjektivním právům, nýbrž k poskytnutí ochrany objektivnímu právu (zákonnosti) v případech, kdy to vyžaduje veřejný zájem.¹⁾

Ustanovení § 66 s. ř. s. v současné době dává aktivní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu čtyřem okruhům subjektů, a to: 1) správnímu orgánu, o němž to stanoví zákon upravující řízení před správními orgány, 2) nejvyššímu státnímu zástupci, 3) veřejnému ochránci práv a 4) tomu, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.²⁾ Z těchto čtyř skupin žalobců svou zvláštní žalobní legitimaci pravidelně využívá především nejvyšší státní zástupce a přinejmenším ve třech případech ji dosud využil veřejný ochránce práv.³⁾

¹⁾ POTĚŠIL, L. a kol.: *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 575. ISBN 978-80-7502-024-6.

²⁾ § 66 odst. 1 až 4 s. ř. s.

³⁾ Poprvé se tak stalo v roce 2013, kdy tehdejší ombudsman JUDr. Pavel Varvařovský podal žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem proti rozhodnutí o umístění a povolení stavby fotovoltaické elektrárny v katastrálním území Moldava v Krušných horách a současně proti rozhodnutí o umístění stavby zemního vedení vysokého napětí – v dané věci byly vydány celkem 4 rozsudky, a to rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 10. 2014, č. j. 15 A 108/2013-138, a ze dne 14. 12. 2015, č. j. 15 A 108/2013-277, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114, a ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 24/2016-109. Další žalobu ve veřejném zájmu podala ombudsmanka Mgr. Anna Šabatová v roce 2019 ke Krajskému soudu v Brně ve věci invalidního důchodu, jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2020, č. j. 2 As 184/2019-29. Třetí žalobu pak tatáž ombudsmanka podala v únoru 2020 ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočce v Olomouci proti rozhodnutí o umístění

Zákonodárce od počátku účinnosti soudního řádu správního až do 31. 12. 2017 nevyužil možnost nabízenou ustanovením § 66 odst. 1. s. ř. s. a nedal žádnému správnímu orgánu oprávnění podat správní žalobu ve veřejném zájmu. Změnu, která v tomto ohledu nastala s účinností od 1. 1. 2018, kdy bylo do zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), vtěleno oprávnění Ministerstva pro místní rozvoj podat žalobu ve veřejném zájmu, odborná veřejnost příliš nezaznamenala.⁴⁾ Účelem tohoto článku je na tuto legislativní změnu upozornit a rozebrat specifika postavení Ministerstva pro místní rozvoj při podávání správní žaloby ve veřejném zájmu.

Obecně k oprávnění správního orgánu podat správní žalobu ve veřejném zájmu

Ustanovení § 66 s. ř. s. s názvem „[z]vláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu“ ve svém prvním odstavci upravuje, že „[z]a podmínek určených zákony upravujícími řízení před správními orgány, může žalobu podat ten správní orgán, o němž to takový zákon stanoví.“ Toto ustanovení se do návrhu soudního řádu správního dostalo při jeho projednávání v Poslanecké sněmovně v reakci na souběžně projednáváný vládní návrh správního řádu, podle něhož měla být do budoucna ve správním řízení vyloučena změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí.⁵⁾ Vzhledem k tomu, že správní řád (tedy zákon č. 500/2004 Sb.) nakonec dal správním orgánům možnost prolomit právní moc správních rozhodnutí dozorčími a mimořádnými opravnými prostředky, jakými jsou přezkumné řízení či obnova řízení, nebyly naplněny zákonodárcem předpokládané důvody existence oprávnění správního orgánu dle § 66 odst. 1 s. ř. s.⁶⁾ Zřejmě proto na tuto blanketní normu od počátku její účinnosti až do konce roku 2017 nenavazovalo žádné odpovídající ustanovení ve zvláštních procesních předpisech, a jednalo se tedy o ustanovení, jež v praxi po mnoho let nenašlo uplatnění. Někteří autoři proto *de lege ferenda* navrhovali, aby bylo pro obsolenci zcela zrušeno.⁷⁾

stavby „Šantovka Tower“ v Olomouci (viz *Ombudsmanka brání historické panorama Olomouce – kontroverzní Šantovka Tower posílá k soudu* [online]. Ombudsman, veřejný ochránce práv [cit. 28. 12. 2020]. Dostupné <https://1url.cz/TKrhZ>).

⁴⁾ Například prof. Zdeněk Kühn v nejnovějším komentáři k soudnímu řádu správnímu uvádí, že v současnosti neexistuje žádný zvláštní předpis, který by správnímu orgánu umožňoval vystupovat v pozici žalobce dle § 66 odst. 1 s. ř. s., resp. že přinejmenším on sám žádný takový předpis nezná – viz KÜHN, Z. a kol.: *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 531. ISBN 978-80-7598-479-1. Obdobně také Mgr. František Halml ve svém článku nesprávně konstatuje, že v současnosti žádný zákon správnímu orgánu nepřiznává zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu - viz HALML, F.: *Zvláštní žalobní legitimace veřejného ochránce práv*. In: RICHTEROVÁ, A. a kol.: *Dny práva 2019, část I: 20 let zákona o Veřejném ochránci práv*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 280. ISBN 978-80-210-9658 5.

⁵⁾ VOPÁLKA, V. a kol.: *Soudní řád správní*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 158. ISBN 80-7179-864-9.

⁶⁾ Srov. MIKULE, V.: *Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu*. In: VOPÁLKA, V. a kol.: *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI, 2003.

Co se smyslu § 66 odst. 1 s. ř. s. týče, toto ustanovení umožňuje správním orgánům, které jinak vystupují v pozici žalovaného,⁸⁾ aby vystupovaly v pozici žalobce v případech, kdy si to žádá veřejný zájem. Je ovšem potřeba, aby zvláštní zákon stanovil a připustil bližší podmínky pro podání takové žaloby, a správní orgány tedy nemohou žalobu podat pouze s odkazem na § 66 odst. 1 s. ř. s.⁹⁾ Nejvyšší správní soud v této souvislosti již ve své rané judikatuře vyjasnil, že toto ustanovení neslouží k tomu, aby správní orgán nižšího stupně podáním správní žaloby napadal rozhodnutí správního orgánu vyššího stupně, s nímž nesouhlasí, a snažil se tímto způsobem zvrátit pro něj závazné rozhodnutí.¹⁰⁾

Bližší podmínky pro využití zvláštní žalobní legitimace správního orgánu má stanovit zvláštní zákon upravující řízení před správními orgány. Soudní řád správní pro žalobu správního orgánu ve veřejném zájmu pouze upravuje speciální žalobní lhůtu, která je na rozdíl od obecné dvouměsíční žalobní lhůty tříletá. Podle § 72 odst. 2 s. ř. s. totiž platí, že žalobci vyjmenovaní v § 66 odst. 1 až 3 s. ř. s. (tj. vedle oprávněného správního orgánu též nejvyšší státní zástupce a veřejný ochránce práv) mohou žalobu proti správnímu rozhodnutí podat do tří let od právní moci rozhodnutí, a nenabývá-li rozhodnutí právní moci, od doručení rozhodnutí poslednímu účastníku, který proti němu mohl žalobu sám podat. Zvláštní zákon nicméně může žalobní lhůtu stanovit jinak.¹¹⁾

Oprávnění Ministerstva pro místní rozvoj podat žalobu ve veřejném zájmu

Ustanovení § 66 odst. 1 s. ř. s. bylo aktivováno zákonem č. 225/2017 Sb.,¹²⁾ kterým byl novelizován stavební zákon a který s účinností od 1. 1. 2018 zavedl nové pojetí společného územního a stavebního řízení (§ 94j až § 94p stavebního zákona) a také možnost vést společné územní a stavební řízení spojené

⁷⁾ Např. VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, H.: *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 64. ISBN 978-80-7502-272-1.

⁸⁾ Stát jako veřejnoprávní korporace výjimečně může vystupovat v pozici žalobce, a to tehdy, pokud byl adresátem určitého správního aktu, tedy pokud ve veřejnoprávním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení. V takovém případě za něj bude žalobu ke správnímu soudu podávat příslušná organizační složka státu. Může tak jít například o situaci, kdy Česká republika zastoupená Úřadem vlády České republiky brojí proti rozhodnutí finančního úřadu o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně – k tomu viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2020, č. j. 8 Afs 128/2018-46, publikovaný pod č. 4006/2020 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 2 As 36/2004-46, publikovaný pod č. 477/2005 Sb. NSS. Žalobcem nicméně v takovém případě je příslušná organizační složka státu, nikoli správní orgán, a žaloba není podávána ve veřejném zájmu dle § 66 odst. 1 s. ř. s., nýbrž k ochraně subjektivního veřejného práva dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

⁹⁾ POTĚŠIL, L. a kol., s. 576, op. cit.

¹⁰⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2003, č. j. 7 A 32/2002-23, publikovaný pod č. 32/2003 Sb. NSS.

¹¹⁾ § 72 odst. 2 s. ř. s.

¹²⁾ Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

s posouzením vlivů na životní prostředí (§ 94q až § 94z stavebního zákona). Příslušným k vedení těchto společných řízení je obecný stavební úřad¹³⁾ nebo speciální stavební úřad pro vybrané speciální stavby,¹⁴⁾ eventuálně Ministerstvo průmyslu a obchodu pro vybrané energetické stavby.¹⁵⁾

Prostřednictvím § 94p odst. 6 a § 94y odst. 7 stavebního zákona je Ministerstvu pro místní rozvoj nově dáno oprávnění, aby v případě, že shledá, že společné povolení vydané speciálním stavebním úřadem pro stavby drah, dálnic, silnic, místních komunikací, veřejně dostupných účelových komunikací a vodních děl nebo společné povolení vydané Ministerstvem průmyslu a obchodu¹⁶⁾ je v rozporu se závazným stanoviskem vydaným podle § 96b stavebního zákona, podalo z tohoto důvodu proti společnému povolení žalobu ve správním soudnictví. Naposledy zmíněné ustanovení stavebního zákona upravuje závazné stanovisko orgánu územního plánování, jehož účelem je posoudit soulad vybraných záměrů s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací, jakož i s cíli a úkoly územního plánování.¹⁷⁾

Důvodová zpráva k zavedení zvláštního žalobního oprávnění uvádí, že ustanovení o dozoru (§ 171 stavebního zákona) nedává Ministerstvu pro místní rozvoj jakožto ústřednímu správnímu úřadu v oblasti územního plánování „pravomoc zasáhnout proti případnému nezákonnému rozhodnutí speciálního či jiného stavebního úřadu, kterým se o umístění a povolení stavby rozhodne v rozporu se závazným stanoviskem úřadu územního plánování (krajského úřadu). Z tohoto důvodu bylo nutné ve stavebním zákoně, a to jak pro společné územní a stavební řízení, tak i pro společné řízení s procesem EIA, upravit možnost ministerstva podat proti takovému rozhodnutí žalobu ve veřejném zájmu podle § 66 odst. 1 soudního řádu správního“.¹⁸⁾

Že žaloba, jejíž podání ze strany Ministerstva pro místní rozvoj předpokládají ustanovení § 94p odst. 6 a § 94y odst. 7 stavebního zákona, má být dle zákonodárce žalobou správního orgánu podanou ve veřejném zájmu, neplyne jen z důvodové zprávy, ale také z poznámek pod čarou k oběma ustanovením, v nichž je též odkázáno právě na ustanovení § 66 odst. 1 s.ř.s. Třebaže platí, že poznámky pod čarou nemají normativní charakter, resp. nejsou

¹³⁾ Tj. zpravidla obecní úřad, viz § 94j odst. 1 ve spojení s § 13 odst. 1 stavebního zákona.

¹⁴⁾ § 94j odst. 1 ve spojení s § 15 odst. 1 písm. b) až d) stavebního zákona.

¹⁵⁾ § 94j odst. 1 ve spojení s § 16 odst. 2 písm. d) stavebního zákona.

¹⁶⁾ V tomto případě jde o stavby k účelům těžby, zpracování, transportu a ukládání radioaktivních surovin na území vyhrazeném pro tyto účely, stavby související s úložišti radioaktivních odpadů obsahujících výlučně přírodní radionuklidy a o stavby v areálu jaderného zařízení, stavby ropovodů a produktovodů a stavby zařízení pro přenos elektřiny, zařízení pro přepravu plynu, zařízení pro uskladňování plynu nebo výroby elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více – viz § 16 odst. 2 písm. d) stavebního zákona.

¹⁷⁾ § 96b stavebního zákona.

¹⁸⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., zvláštní část, k části první – změna stavebního zákona, k § 94a až § 94z, dostupná z ASPI.

závaznou součástí pravidla chování¹⁹⁾ (a totéž platí i o důvodové zprávě), lze i s ohledem na charakter oprávnění Ministerstva pro místní rozvoj podat žalobu ve správním soudnictví proti společným povolením vybraných stavebních úřadů, jež nejsou v souladu se závazným stanoviskem orgánu územního plánování, dospět k závěru, že jde skutečně o žalobu správního orgánu ve veřejném zájmu. Je tomu tak především proto, že Ministerstvo pro místní rozvoj ve společném řízení dle § 94j a násl. a dle § 94q a násl. stavebního zákona nemá postavení účastníka řízení, a proto je vyloučeno, že by se v jeho případě mohlo jednat o oprávnění k podání žaloby dle § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že Ministerstvo pro místní rozvoj nebude společným povolením dotčeno na svých veřejných subjektivních právech, bude v soudním řízení vystupovat jako správní orgán hájící veřejný zájem. Tím bude v daném případě zájem na souladu vybraných stavebních záměrů s územním plánováním.

Předpoklady věcné projednatelnosti žaloby Ministerstva pro místní rozvoj

Oprávnění Ministerstva pro místní rozvoj podat správní žalobu ve veřejném zájmu je zatím neprozkoumanou novinkou českého právního řádu a ministerstvo jej dosud nevyužilo.²⁰⁾ Autorka se nyní zaměří na předpoklady věcného projednání takové žaloby, k čemuž jí bude vodítkem především judikatura týkající se projednatelnosti žalob nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv podávaných ve veřejném zájmu dle § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. Pozornost bude věnována problematice aktivní procesní legitimace, žalobní lhůtě, podmínkám řízení a podmínkám přípustnosti žaloby.

Ustanovení § 94p odst. 6 a § 94y odst. 7 stavebního zákona dávají Ministerstvu pro místní rozvoj oprávnění podat správní žalobu za podmínky, že „*shledá*“ rozpor obsahu společného povolení s obsahem závazného stanoviska orgánu územního plánování. Obdobně i podle § 66 odst. 2 s. ř. s. může nejvyšší státní zástupce podat správní žalobu, jestliže k jejímu podání „*shledá*“ závažný veřejný zájem, z čehož judikatura dovodila, že vstupní úvaha, zda je ve věci dán závažný veřejný zájem, je vyhrazena nejvyššímu státnímu zástupci a nepodléhá soudnímu přezkumu.^{21), 22)} S ohledem na obdobné legislativní zakotvení

¹⁹⁾ Viz např. náleze Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99.

²⁰⁾ Tuto informaci autorka čerpá z odpovědi na svou žádost o poskytnutí informací, na základě které jí bylo dne 27. 11. 2020 sděleno, že Ministerstvo pro místní rozvoj dosud neuplatnilo svou zvláštní žalobní legitimaci.

²¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006-70, publikovaný pod č. 1455/2008 Sb. NSS, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128, publikované pod č. 3254/2015 Sb. NSS.

²²⁾ Jinak je tomu v případě žaloby veřejného ochránce práv, který musí existenci závažného veřejného zájmu na podání žaloby nejen tvrdit, ale také prokázat – viz § 66 odst. 3 s. ř. s. nebo také jiný článek autorky: UHRČKOVÁ, M.: Kritický rozbor judikatury ke zvláštní žalobní legitimaci veřejného ochránce práv. In: RICHTEROVÁ, A. a kol.: *Dny práva 2019, část I: 20 let zákona o Veřejném ochránci práv*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 301-314. ISBN 978-80-210-9658-5.

lze předpokládat, že také zvláštní žalobní legitimace Ministerstva pro místní rozvoj by měla být založena soudem nezpochybnovaným tvrzením o existenci rozporu obsahů společného povolení a závazného stanoviska, potažmo o existenci veřejného zájmu na podání žaloby proti společnému povolení. Pokud tedy Ministerstvo pro místní rozvoj napadne společné povolení, proti němuž je žaloba ministerstva přípustná dle stavebního zákona, a podá tuto žalobu v zákonné lhůtě za splnění procesních podmínek, obsahových náležitostí (§ 71 s. ř. s.) a podmínek přípustnosti dle § 68 s. ř. s., pak by se správní soudy měly touto žalobou bez dalšího věcně zabývat, tedy posuzovat, zda je společné povolení skutečně v rozporu s obsahem závazného stanoviska, jak tvrdí ministerstvo.

Co se žalobní lhůty týče, stavební zákon dává ministerstvu namísto tříleté lhůty, předpokládané v § 72 odst. 2 s. ř. s., lhůtu šesti měsíců, kterážto běží ode dne právní moci napadeného společného povolení.²³⁾ Počátek běhu žalobní lhůty je odvislý od objektivní právní moci, tedy od data, kdy bylo společné povolení doručeno či jinak oznámeno poslednímu z účastníků.

Pokud jde o procesní podmínky, je ve vztahu k žalobě Ministerstva pro místní rozvoj namístě zastavit se především u tzv. negativních podmínek řízení, jimiž jsou překážka věci rozsouzené a překážka litispendence (probíhajícího řízení).²⁴⁾ K založení překážky věci rozsouzené nebo překážky litispendence obecně dochází v případech totožnosti věcí. Aby byla některá z těchto překážek založena, musí být dána naprostá identita sporných stran i sporných věcí, žaloba tedy musí mířit proti shodnému napadenému rozhodnutí, musí být uplatňován tentýž žalobní nárok a tvrzeny shodné žalobní důvody jako v jiné věci, o které již soud rozhodl nebo o které před soudem probíhá řízení.²⁵⁾ Ustanovení § 66 odst. 5 a 6 s. ř. s. nad rámec takto pojímaných překážek řízení upravuje pro žaloby ve veřejném zájmu překážku věci rozsouzené a překážku litispendence *sui generis*. Ohledně překážky věci rozsouzené soudní řád správní stanoví, že žaloba ve veřejném zájmu je nepřipustná, „pokud v ní uplatňované právní důvody byly uplatněny v téže věci v jiné žalobě již soudem zamítnuté.“²⁶⁾ Žaloba Ministerstva pro místní rozvoj tak bude stejně jako žaloba nejvyššího státního zástupce či veřejného ochránce práv odmítnuta, pokud soud v minulosti napadené rozhodnutí ze stejných právních důvodů zamítl, byť by se tak stalo na základě žaloby někoho jiného. Pokud ovšem žaloba proti napadenému rozhodnutí, v níž byly tvrzeny shodné právní důvody, byla dříve soudem odmítnuta nebo řízení o ní zastaveno,

²³⁾ Viz § 94p odst. 6 a § 94y odst. 7 stavebního zákona, které stanoví, že žalobu ve správním soudnictví proti společnému rozhodnutí lze podat „ve lhůtě 6 měsíců ode dne jeho právní moci“.

²⁴⁾ K podmínkám řízení obecně viz např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017-31, publikovaný pod č. 3733/2018 Sb. NSS.

²⁵⁾ Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 2 As 63/2011-60, nebo ze dne 6. 9. 2012, č. j. 7 Ans 12/2012 29.

²⁶⁾ § 66 odst. 5 s. ř. s.

pak k založení překážky věci rozsouzené nedojde. Překážka litispendence pak je v soudním řádu správním upravena tak, že žaloba ve veřejném zájmu je nepřipustná, pokud již žalobu „*v téže věci podal ze stejných právních důvodů někdo jiný*“.²⁷⁾ K odmítnutí žaloby Ministerstva pro místní rozvoj pro rozpor s překážkou litispendence tak dojde i tehdy, pokud je před soudem projednávána dříve podaná žaloba směřující proti témuž správnímu rozhodnutí a opírající se o shodné právní důvody, tj. shodný důvod rozporu společného povolení se závazným stanoviskem. Není přitom rozhodné, kdo takovou žalobu podal, k jakému soudu a zda tak učinil na základě § 65 či § 66 s. ř. s.²⁸⁾

Podmínky přípustnosti žalob podaných ve veřejném zájmu podle § 66 s. ř. s., žalobu Ministerstva pro místní rozvoj nevyjímaje, se ve značné míře shodují s těmi, které jsou stanoveny pro klasickou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Také žaloby ve veřejném zájmu musí směřovat proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s., které není z přezkumu v soudním řízení správním vyloučeno a které není rozhodnutím vydaným v soukromoprávní věci,²⁹⁾ což žaloba Ministerstva pro místní rozvoj proti společnému povolení dle § 94p odst. 6 nebo § 94y odst. 7 stavebního zákona nepochybně splňuje, a nesmí směřovat jen proti důvodům rozhodnutí.³⁰⁾

Navzdory tomu, že to zákon výslovně neuvádí, však podmínkou přípustnosti žalob podaných podle § 66 odst. 1 až 4 s. ř. s. není vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem.^{31),32)} Požadavek, aby nejvyšší státní zástupce, veřejný ochránce práv a nově také Ministerstvo pro místní rozvoj před podáním žaloby ve veřejném zájmu vyčerpali řádné opravné prostředky, by byl v situaci, kdy nebyli účastníky původního správního řízení, nesplnitelný. Pokud by bylo ze zákona dovozováno, že žalobci hájící veřejný zájem mohou brojit až proti rozhodnutí o odvolání či o rozkladu, jednalo by se o nerozumný výklad práva, neboť by uplatnění zvláštní žalobní legitimace bylo závislé na podmínce, jejíž splnění není v moci těchto žalobců.³³⁾ Může se tedy stát – a soudní praxe se s takovými případy setkává – že žaloba ve veřejném zájmu směřuje již proti pravomocnému správnímu rozhodnutí vydanému v prvním stupni, a to i v situaci, kdy zákon proti takovému rozhodnutí připouští řádný

²⁷⁾ § 66 odst. 6 s. ř. s.

²⁸⁾ JEMELKA, L. a kol.: *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 529. ISBN 978 80-7400-498-8.

²⁹⁾ O žalobách proti rozhodnutím správních orgánů vydaným o sporu nebo jiné právní věci vyplývající ze vztahů soukromého práva přísluší rozhodovat soudům v občanském soudním řízení podle části V. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

³⁰⁾ K přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu viz § 68 s. ř. s.

³¹⁾ Tj. podmínka přípustnosti dle § 68 písm. a) s. ř. s.

³²⁾ Viz odst. [21] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128, publikované pod č. 3254/2015 Sb. NSS, nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2020, č. j. 2 As 184/2019-29.

³³⁾ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č. j. 29 Ca 60/2006-44, publikovaný pod č. 1625/2008 Sb. NSS.

opravný prostředek.³⁴⁾ Z obdobných důvodů se na žalobce podle § 66 odst. 1 až 4 s. ř. s. nevztahuje ani podmínka, aby se před podáním žaloby, jejímž jediným důvodem je nicotnost napadeného rozhodnutí, domáhali vyslovení této nicotnosti v řízení před správním orgánem.³⁵⁾ Opět platí, že nebyli-li tito žalobci účastníky správního řízení, nemohli se v něm domáhat vyslovení nicotnosti, resp. podat jako účastníci správního řízení podnět k prohlášení nicotnosti.³⁶⁾

Důvodnost žaloby Ministerstva pro místní rozvoj

Protože Ministerstvo pro místní rozvoj doposud nepodalo žádnou žalobu na ochranu veřejného zájmu,³⁷⁾ neexistuje k jeho zvláštnímu žalobnímu oprávnění žádná judikatura, a nelze tedy ani zkoumat, za jakých podmínek shledávají soudy žaloby podané podle § 66 odst. 1 s. ř. s. důvodnými. Z legislativního zakotvení zvláštní žalobní legitimace Ministerstva pro místní rozvoj nicméně je dle autorky patrné, že žaloba bude úspěšná pouze tehdy, pokud soud v rámci věcného přezkumu ve shodě s ministerstvem shledá rozpor obsahu společného povolení, vydaného ve společném územním a stavebním řízení³⁸⁾ nebo ve společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí,³⁹⁾ s obsahem závazného stanoviska orgánu územního plánování.⁴⁰⁾ Žádné jiné pochybení stavebních úřadů by nemělo založit důvodnost žaloby Ministerstva pro místní rozvoj, neboť to není oprávněno k ochraně jakéhokoli veřejného zájmu, nýbrž jen k ochraně souladu stavebních záměrů s územním plánováním.

Je ovšem otázkou, zda budou soudy v případě posuzování důvodnosti žalob Ministerstva pro místní rozvoj zohledňovat ochranu dobré víry a právní jistoty třetích osob, do jejichž práv by zrušení společného povolení mohlo zasáhnout, jako to činí v případě žalob nejvyššího státního zástupce. Ohledně nich se judikatura správních soudů ustálila na názoru, že vstupní úvaha nejvyššího státního zástupce, zda je ve věci dán (závažný) veřejný zájem na podání žaloby sice nepodléhá soudnímu přezkumu, avšak ke zrušení napadeného správního rozhodnutí by mělo dojít jen tehdy, jestliže je zjištěná nezákonnost tohoto rozhodnutí skutečně v rozporu se závažným veřejným zájmem a je-li třeba upřednostnit ochranu tohoto závažného veřejného zájmu před ochranou

³⁴⁾ Žalobou proti správnímu rozhodnutí, podanou v intencích § 65 s. ř. s., naproti tomu v převážně většině případů lze přípustně brojít až proti druhostupňovému správnímu rozhodnutí. Jen výjimečně lze napadnout již prvostupňové správní rozhodnutí – například rozhodnutí o vyhoštění cizince či rozhodnutí o zajištění daně, neboť řádný opravný prostředek proti těmto rozhodnutím není přípustný.

³⁵⁾ Jak stanoví § 68 písm. c) s. ř. s. Shodně viz také JEMELKA, L. a kol., s. 524, op. cit.

³⁶⁾ Jak vyžaduje § 77 odst. 3 správního řádu.

³⁷⁾ Což plyne z odpovědi na žádost autorky o poskytnutí informace.

³⁸⁾ Podle § 94j a násl. stavebního zákona.

³⁹⁾ Podle § 94q a násl. stavebního zákona.

⁴⁰⁾ Vydaného podle § 96b stavebního zákona.

právní jistoty a dobré víry oprávněných osob.⁴¹⁾ Tento přístup správním soudům umožňuje zamítnout po věcném přezkumu ty žaloby, které k ochraně závažného veřejného zájmu navzdory názoru nejvyššího státního zástupce ve skutečnosti nebyly podány, a tím chránit oprávněné osoby, do jejichž právní jistoty a dobré víry by mohlo zrušení napadeného rozhodnutí zasáhnout vzhledem k dlouhé tříleté žalobní lhůtě, která se pojí s žalobou nejvyššího státního zástupce.⁴²⁾

S ohledem na to, že stavební zákon dává Ministerstvu pro místní rozvoj pouze šestiměsíční lhůtu k podání žaloby ve veřejném zájmu dle § 66 odst. 1 s. ř. s., jež počíná běžet od právní moci napadeného společného povolení,⁴³⁾ má autorka za to, že vyvažování mezi závažnostmi zjištěných vad napadeného rozhodnutí s dobrou vírou a právní jistotou třetích osob nebude potřeba. Šestiměsíční žalobní lhůta je sice delší než obecná dvouměsíční, nicméně ve srovnání s tříletou lhůtou stanovenou pro žaloby nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv je to lhůta stále relativně krátká. Šestiměsíční žalobní lhůta je také o celou polovinu kratší než krajní lhůta, v níž může být vydáno usnesení o zahájení přezkumného řízení podle správního řádu,⁴⁴⁾ jehož § 94 odst. 4 byl inspirací pro zohledňování dobré víry a právní jistoty v řízeních o žalobách nejvyššího státního zástupce či veřejného ochránce práv.⁴⁵⁾

Autorka tedy má za to, že bude-li společné povolení vydané dle § 94j a násl. nebo dle § 94q a násl. stavebního zákona skutečně v rozporu s obsahem závazného stanoviska orgánu územního plánování vydaného dle § 96b stavebního zákona, pak správní soudy budou moci přistoupit k jeho zrušení na základě žaloby Ministerstva pro místní rozvoj bez dalšího zvažování závažnosti takového rozporu a bez zohledňování právní jistoty a dobré víry oprávněných osob. Zda je tento její názor správný, však ukáže teprve budoucí judikatorní vývoj.

Závěr

Ustanovení § 66 odst. 1 s. ř. s. dává správnímu orgánu, o němž to stanoví zvláštní zákon, žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu, tedy k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí z důvodu ochrany zákonnosti a nikoli subjektivních veřejných práv, jak je ve správním soudnictví obvyklé.

⁴¹⁾ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 313/2015-492.

⁴²⁾ Touto problematikou se autorka podrobně zabývala ve svém dřívějším článku – viz KAŠPÁRKOVÁ, M.: Proměna v posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce podané ve veřejném zájmu. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018, roč. LL, č. 8/2018, s. 525-537. ISSN 0139-6005.

⁴³⁾ § 94j odst. 6 a § 94y odst. 7 stavebního zákona.

⁴⁴⁾ Viz § 96 odst. 1 správního řádu.

⁴⁵⁾ KAŠPÁRKOVÁ, M., s. 531, op. cit.; JEMELKA, L. a kol., s. 525, op. cit.

Od počátku účinnosti soudního řádu správního až do 31. 12. 2017 zůstávalo toto ustanovení nevyužité a jevílo se být obsoletní.

S účinností od 1. 1. 2018 dávají ustanovení § 94p odst. 6 a § 94y odst. 7 stavebního zákona zvláštní žalobní legitimaci ve smyslu § 66 odst. 1 s.ř.s. Ministerstvu pro místní rozvoj, které může ve veřejném zájmu napadat žalobami ve správním soudnictví vybraná stavební povolení, jež byla vydána ve společném územním a stavebním řízení (eventuálně spojeným též s posouzením vlivů na životní prostředí), pro jejich rozpor se závazným stanoviskem orgánu územního plánování, kteréžto je podkladovým rozhodnutím pro takové stavební povolení.

K podání žaloby ve veřejném zájmu má Ministerstvo pro místní rozvoj stanovenou šestiměsíční žalobní lhůtu, přičemž procesní podmínky a podmínky přípustnosti jeho žaloby jsou shodné jako v případě žalob nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv. Co se důvodnosti žalob Ministerstva pro místní rozvoj týče, lze předpokládat, že ta bude soudy shledána pouze v případě existujícího rozporu mezi napadeným stavebním povolením a podkladovým závazným stanoviskem orgánu územního plánování. Zohledňovat právní jistotu a dobrou víru třetích osob před případným zrušením napadeného stavebního povolení, jako je to činěno v řízení o žalobě nejvyššího státního zástupce, patrně v řízení o žalobě Ministerstva pro místní rozvoj nebude zvláště zapotřebí.

Shrnutí:

Podle § 66 odst. 1 s. ř. s. může správní orgán, o němž to stanoví zvláštní zákon, podat za podmínek určených zákonem upravujícími řízení před správními orgány, žalobu proti rozhodnutí správního orgánu k ochraně veřejného zájmu. Toto ustanovení od počátku účinnosti soudního řádu správního až do 31. 12. 2017 nenašlo svého uplatnění. Až novelou stavebního zákona účinnou od 1. 1. 2018 bylo oprávnění k podání správní žaloby ve veřejném zájmu svěřeno Ministerstvu pro místní rozvoj. Článek se věnuje tomu, jaké předpoklady musí být splněny, aby byla taková žaloba věcně projednána soudy ve správním soudnictví, jakož i tomu, kdy bude taková žaloba shledána důvodnou.

The Czech Ministry of Regional Development as the plaintiff of an action in public interest – summary:

According to Art. 66 para. 1 of the Czech Code of Administrative Justice, under conditions prescribed by the laws governing the procedure before administrative authorities, an action can be filled by an administrative authority specified as eligible under such a law to protect the public interest. From the effective day of the Czech Code of Administrative Justice until 31 December 2017, however, this provision was not implemented through

any procedural law. The amendment of the Czech Building Act effective from 1 January 2018 then have vested the special power to bring an action in public interest to the Czech Ministry of Regional Development. This paper deals with preconditions for such an action to be admissible and successful.