



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **Veřejný ochránce práv**, se sídlem Údolní 39, Brno, proti žalovanému: **Městský úřad Duchcov**, se sídlem nám. Republiky 5, Duchcov, zast. JUDr. Ing. Richardem Myslíkem, advokátem se sídlem Národní 32, Praha 1, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 8. 2009, č. j. VŽP 860/328/09/Pu, a ze dne 24. 8. 2009, č. j. VŽP 689/330/09/Pu, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) TALWIN a.s.**, se sídlem Moldava, zast. JUDr. Janou Svatoňovou, advokátkou se sídlem Na Pankráci 1062/58, Praha 4, **II) Obec Moldava**, se sídlem Moldava 113, Moldava, zast. JUDr. Lubošem Hendrychem, advokátem se sídlem Vaníčkova 1112/27, Ústí nad Labem, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 10. 2014, č. j. 15 A 108/2013 - 138,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 10. 2014, č. j. 15 A 108/2013 - 138, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanými kasačními stížnostmi se osoba zúčastněná na řízení I) (dále jen „stěžovatelka I“) a žalovaný (dále jen „stěžovatel II“) domáhají zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), kterým byla zrušena rozhodnutí stěžovatele II ze dne 14. 8. 2009, č. j. VŽP 860/328/09/Pu, a ze dne 24. 8. 2009, č. j. VŽP 689/330/09/Pu. Prvním z uvedených rozhodnutí bylo rozhodnuto o umístění stavby „Zemní vedení VN 22 kV Hrob-Moldava-Oldřís“ (dále jen „rozhodnutí o umístění stavby Zemního vedení“). Druhým rozhodnutím bylo rozhodnuto o umístění a povolení stavby „Fotovoltaické výrobní elektrické energie“ umístěné na p. p. č. 232/2 (původně 232/1, 232/2, 241/1), k. ú. Moldava (dále jen „rozhodnutí o umístění a povolení stavby FVEE“).

[2] Předmětem sporu v posuzované věci je mj. otázka, zda krajský soud správně posoudil aktivní procesní legitimaci žalobce (dále též „veřejný ochránce práv“) k podání žaloby ve veřejném zájmu ve smyslu § 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[3] Krajský soud se po vymezení žalobních bodů a popisu průběhu řízení před soudem zabýval přípustností žaloby ve smyslu § 66 odst. 3 s. ř. s. Dospěl k závěru, že žaloba byla podána včas, neboť byla podána v rámci zákonem stanovené tříleté lhůty a veřejný ochránce práv může podat žalobu z důvodu veřejného zájmu, aniž by byly ve správním řízení vyčerpány řádné opravné prostředky. Důvody, které žalobce vedly k podání žaloby, naplňují pojem „závažný veřejný zájem“. Následně se soud zabýval tím, zda žalobce prokázal existenci uvedeného závažného veřejného zájmu.

[4] Aby byla aktivní procesní legitimace dle § 66 odst. 3 s. ř. s. dána, musí dojít k současnému naplnění dvou základních podmínek. První podmínkou je, že z obsahu podané žaloby musí jednoznačně vyplývat, že zájmy, na jejichž ochranu veřejný ochránce práv vystupuje, jsou skutečně závažnými veřejnými zájmy a nejedná se o partikulární zájmy konkrétních osob.

[5] Druhá podmínka spočívá v tom, že ze skutečností uvedených veřejným ochráncem práv v žalobě vyplývá, že existuje důvodné podezření, že v rámci správního řízení, ve kterém bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí, došlo k porušení právních předpisů sloužících k ochraně závažného veřejného zájmu a že toto porušení právních předpisů mohlo způsobit nezákonnost samotného žalobou napadeného rozhodnutí.

[6] Obě podmínky shledal krajský soud za splněné. K první podmínce uvedl, že žaloba byla podána na ochranu závažného veřejného zájmu spočívajícího v zájmu na ochraně příznivého životního prostředí v oblasti podléhající režimu se zvláštní ochranou životního prostředí. Dále závažnost veřejného zájmu shledal v zájmu na dodržování předpisů stavebního práva. Ustanovení stavebního zákona, které mělo být porušeno, slouží k ochraně nezastavěného území v oblasti podléhající režimu se zvláštní ochranou životního prostředí. V rámci dozorčích prostředků nemohlo být pro uplynutí zákonných lhůt dosaženo věcného posouzení případných porušení právních předpisů.

[7] K druhé podmínce krajský soud konstatoval, že v době podání žaloby měl žalobce k dispozici výsledky svého šetření, z nichž vyplynulo, že v rámci správního řízení došlo k porušení právních předpisů sloužících k ochraně výše uvedených veřejných zájmů. I z řízení o přezkumu provedeném Krajským úřadem Ústeckého kraje vyplynulo, že k porušení právních předpisů došlo. Žalobce porušení právních předpisů namítl a své žalobní body dostatečně odůvodnil. K důkazním návrhům stěžovatelky I soud nepřihlížel, neboť oprávnění předkládat důkazy nepatří v souladu s § 34 odst. 3 s. ř. s. k procesním oprávněním osob zúčastněných na řízení.

[8] K námitce, že žalobou napadená rozhodnutí byla vydána, aniž by před jejich vydáním byl vydán souhlas k činnosti v ptačí oblasti ve smyslu § 45e odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), uvedl, že ani jedna z posuzovaných staveb nesplňovala kritéria dle § 3 odst. 1 nařízení vlády č. 28/2005 Sb., kterým se vymezuje Ptačí oblast Východní Krušné hory, a proto nemusel být vydán souhlas orgánu ochrany přírody k činnosti v ptačí oblasti.

[9] Dále se soud zabýval otázkou, zda žalobou napadená rozhodnutí mohla být vydána, aniž by před jejich vydáním bylo vyhotoveno příslušným orgánem stanovisko ve smyslu § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, tj. zda záměr může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepty nebo záměry významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvosti ptačí oblasti. Dospěl k závěru, že stěžovatel II rozhodl ve věci, aniž by existovalo zákonem předpokládané podkladové stanovisko. V této skutečnosti shledal nezákonnost ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s.

pokračování

[10] Krajský soud rovněž přisvědčil námitce, dle které měl být před vydáním žalobou napadených rozhodnutí vydán souhlas orgánu ochrany přírody k umístění a povolení staveb, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz. Stěžovatel II však rozhodl, aniž by tento souhlas byl vydán. V této skutečnosti shledal soud další nezákonnost ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s.

[11] Za důvodnou shledal též námitku, že před vydáním žalobou napadených rozhodnutí nebyla vydána výjimka z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů ve smyslu § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[12] K poslední žalobní námitce týkající se umístění staveb v nezastavěném území soud uvedl, že fotovoltaickou výrobu elektrické energie nelze podřadit pod žádnou ze staveb uvedených v § 18 odst. 5 stavebního zákona, a to ani pod kategorii technické infrastruktury. Fotovoltaická výroba elektrické energie svojí podstatou neodpovídá žádné stavbě, které zákon v ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) bod 2. zahrnuje pod pojem technická infrastruktura. Tato stavba nespĺňovala ani kritéria uvedená v § 188a odst. 1 písm. a) stavebního zákona, a proto soud konstatoval, že pokud došlo k umístění stavby fotovoltaické výroby elektrické energie na nezastavěnou plochu v území, pro které neexistoval schválený územní plán, došlo k porušení ustanovení § 90 písm. a) stavebního zákona.

[13] K návrhům účastníků na provedení dokazování soud poznamenal, že v daném případě se jedná o právní posouzení sporných otázek a provedení navržených důkazů shledal za nadbytečné.

II. Obsah kasačních stížností, vyjádření žalobce

[14] Stěžovatelka I napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Tvrdí, že je nezákonný a nepřezkoumatelný.

[15] Má za to, že soud nesprávně na skutkový stav aplikoval § 45h, resp. § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Zákon o posuzování vlivů jednoznačně definuje a vymezuje obsah pojmu záměr jako stavby, činnosti a technologie uvedené v Příloze 1 k tomuto zákonu. Zde se stavba fotovoltaické elektrárny či zemního vedení 22 kV nenechází, a proto tyto stavby nepodléhají posuzování a hodnocení důsledků na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Stejně tak shledává za chybný výklad ustanovení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovatel II byl vázán koordinovaným závazným stanoviskem Magistrátu města Teplice, které nebyl oprávněn přezkoumávat. Toto stanovisko bylo dostatečným spisovým podkladem pro vydání žalobou napadených rozhodnutí. Rovněž nesouhlasí s provedeným výkladem příslušných ustanovení stavebního zákona. Výčet v § 2 odst. 1 písm. k) bod 2 stavebního zákona je demonstrativní, referenční rámec v podobě hlediska obecného blaha k posouzení, zda se jedná o stavbu technické infrastruktury, nemá oporu v zákoně. V případě fotovoltaické elektrárny se o stavbu technické infrastruktury jedná.

[16] Soud se nevypořádal se všemi jejími námitkami, uplatněnými ve vyjádření k žalobě. Nepřezkoumatelnost shledává i proto, že není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu nebo proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy. V této souvislosti poukazuje na aplikaci § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, kdy soud dovodil, že se jedná o stavbu, která může způsobit změnu krajinného rázu či zapříčinit snížení jeho estetické nebo přírodní hodnoty, přičemž veškeré důkazní návrhy hodnotil jako nadbytečné.

[17] Namítá nesprávnou aplikaci § 66 odst. 3 s. ř. s. Soud neposuzoval, zda závažný veřejný zájem na zrušení potenciálně nezákonného rozhodnutí, resp. obecně formulovaný zájem

na příznivém životním prostředí, převažuje nad též závažným veřejným zájmem na ochraně právní jistoty a práv nabytých v dobré víře. Soud je povinen testovat proporcionalitu mezi shora uvedenými veřejnými subjektivními právy a zájmy. Ze všech rozhodnutí, souhlasů a stanovisek vyžádaných po vydání žalobou napadených rozhodnutí je zřejmé, že samotnou výstavbou, ani provozem fotovoltaické elektrárny, nedošlo k faktickému narušení či poškození krajiny, přírody či životního prostředí.

[18] Žalobce závažný veřejný zájem na podání žaloby neprokázal. Opírá se pouze o obecné konstatování v širším kontextu veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, stavební kázně a popření principů zákonnosti a prevence.

[19] Nejvyššímu správnímu soudu alternativně navrhuje, aby napadený rozsudek krajského soudu zrušil a žalobu odmítl, nebo rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[20] Stěžovatel II napadá rozsudek krajského soudu rovněž kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Tvrdí, že je nezákonný a nepřezkoumatelný.

[21] Je přesvědčen, že soud neposoudil otázku závažného veřejného zájmu správně. Soud hodnotil napadená rozhodnutí ke dni jejich vydání a k tomuto datu posuzoval i existenci závažného veřejného zájmu. Dle jeho názoru musí být existence závažného veřejného zájmu posuzována ke dni podání žaloby. Stěžovatelka I si obstarala potřebné souhlasy a stanoviska a dodala je soudu. Neučinila v rámci řízení před stavebním úřadem nic nezákonného, nabyla svoje práva a provozuje stavbu v dobré víře. Odstranění již provedených staveb by mělo na životní prostředí horší dopad, než jejich ponechání. V době podání žaloby na straně žalobce nebyl dán závažný veřejný zájem (stavebník obstaral potřebné souhlasy a územní plán obce Moldova sporné stavby zahrnuje).

[22] Stavby nepodléhají posuzování a hodnocení důsledků na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. V Příloze 1 k zákonu o posuzování vlivů není ani jedna ze staveb uvedena. V řízení před soudem nebylo prokázáno, že obě stavby by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, proto nebyl souhlas orgánu ochrany přírody nutný. Stavba fotovoltaické elektrárny je přízemní, dočasná a viditelná pouze z určitých pohledů, přičemž její výška je velmi nízká. K porušení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny konstatuje, že měl dostatečnou oporu ve spise, a to koordinované závazné stanovisko Magistrátu města Teplice. Stěžovatel II se stále domnívá, že u obou staveb se jedná o technickou infrastrukturu, kterou lze dle § 18 odst. 5 stavebního zákona umístit v nezastavěném území i za absence územního plánu. Na rozhodnutí o umístění stavby jsou kladeny odlišné požadavky, než na vydání stavebního povolení. Soud neposuzoval tuto otázku zvlášť a nevyjádřil se k tomu, zda skutečně všechny podklady a důkazy stačily pro zrušení územního rozhodnutí i stavebního povolení.

[23] Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[24] Stěžovatelka I v doplnění kasační stížnosti shledává přepjatým formalismem stanovisko soudu, že právní úprava správního soudnictví neobsahuje ekvivalent úpravy obsažené v § 94 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a proto musí při zjištění nezákonnosti napadené rozhodnutí zrušit bez ohledu na následky, dobrou víru, vzniklé újmy apod.

[25] Dále uvádí, že spornou situaci je nutné hodnotit jako střet několika veřejných zájmů. Z rozhodnutí krajského soudu nijak neplyne, proč má být jeden veřejný zájem zvýhodněn na úkor jiného. Dále stěžovatelka I setrvává na argumentaci, že projednávané stavby nebyly uvedeny

pokračování

v Příloze 1 k zákonu o posuzování vlivů, a proto nepodléhají posuzování podle tohoto zákona. Postup soudu, který si pomohl poznámkami pod čarou odkazující na zákon o posuzování vlivů, je nezákonný. Výklad soudu popírá systematiku zákona. Trvá na tom, že posuzované stavby jsou stavbami technické infrastruktury.

[26] Žalobce ve vyjádření k podaným kasačním stížnostem odmítá věcné argumenty stěžovatelů. V otázce výkladu § 66 odst. 3 s. ř. s. konstatuje, že ke splnění jeho aktivní procesní legitimace na samém počátku soudního řízení obecně postačuje, pokud tvrzeními v žalobě a navrženými důkazy (nejčastěji správními spisy) osvědčí důvodné podezření, že napadené rozhodnutí může být nezákonné a narušuje veřejný zájem, přičemž toto narušení veřejného zájmu může být vnímáno jako narušení vyšší intenzity.

[27] Závažný veřejný zájem na podání žaloby vztahuje k tomu, že jím napadená správní rozhodnutí narušují veřejný zájem, a to kvalifikovaným způsobem, což musí soudu osvědčit. Žalobce je přesvědčen, že jeho povinnost tvrzení a důkazní, stejně jako povinný rozsah dokazování správním soudem, se týkají výhradně skutkové situace ke dni vydání správních rozhodnutí a nemohou v rozporu § 75 odst. 1 s. ř. s. tento horizont přesahovat. Další vývoj skutkového stavu nemůže být rozhodný pro výsledek soudního řízení.

[28] Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[29] Stěžovatel II v dalších podáních uvedl, že se ztotožňuje s argumenty v kasační stížnosti stěžovatelky I. Je opačného názoru než žalobce, protože považuje za důležité posoudit, zda veřejný zájem na zrušení nezákonného rozhodnutí převažuje nad zájmem na ochraně právní jistoty a práv nabytých v dobré víře. Veřejný zájem na zachování zákonnosti při rozhodování ve stavebním řízení není natolik závažný, aby bylo ustoupeno od ochrany právní jistoty a práv nabytých v dobré víře.

[30] Osoba zúčastněná na řízení II) se k podaným kasačním stížnostem nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[31] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasačních stížností a konstatoval, že kasační stížnosti jsou podány včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokáty (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasačních stížností a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnosti jsou důvodné.

[32] První otázkou, kterou soud posuzoval, je otázka aktivní procesní legitimace veřejného ochránce práv k podání žaloby ve veřejném zájmu ve smyslu § 66 s. ř. s. Uvedené ustanovení 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 i veřejný ochránce práv, který je dle § 66 odst. 3 s. ř. s. oprávněn podat žalobu, jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem. Pokud by totiž nebyla podmínka procesní žalobní legitimace splněna, nemohl by se soud vůbec zabývat meritem věci.

[33] Ustanovení § 66 odst. 3 s. ř. s. bylo zakotveno do soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb., který nabyl účinnosti 1. 1. 2012. S ohledem na to, že uvedené ustanovení bylo do zákona doplněno až na základě pozměňovacího návrhu ústavně právního výboru,

bez jakéhokoliv bližšího zdůvodnění (sněmovní tisk 319/1, bod 19), nelze úmysl zákonodárce právě k takovému vymezení žalobní legitimace seznat.

[34] Je však zřejmé, že v otázce přípustnosti žaloby klade zákonodárce na veřejného ochránce práv zjevně vyšší nároky než na nejvyššího státního zástupce. Na rozdíl od nejvyššího státního zástupce, který je žalobu oprávněn podat tehdy, pokud závažný veřejný zájem shledá (srov. § 66 odst. 2 s. ř. s.), aniž by správní soud mohl tuto jeho úvahu dle dosavadních judikatorních závěrů přezkoumávat (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006-70, publ. pod č. 1455/2008 Sb. NSS), je veřejný ochránce práv oprávněn žalobu podat pouze tehdy, pokud k jejímu podání závažný veřejný zájem prokáže. K aktivní procesní legitimaci veřejného ochránce práv proto nestačí pouze tvrzení závažného veřejného zájmu, ale tento musí být jednoznačně prokázán.

[35] V právě posuzované věci krajský soud shledal aktivní procesní legitimaci žalobce dle § 66 odst. 3 s. ř. s., protože byly naplněny dvě základní podmínky. Za prvé z obsahu podané žaloby jednoznačně vyplývalo, že zájmy, na jejichž ochranu veřejný ochránce práv vystupuje, jsou skutečně závažnými veřejnými zájmy a nejedná se o partikulární zájmy konkrétních osob. Za druhé ze skutečností uvedených veřejným ochráncem práv v žalobě vyplynulo, že existuje důvodné podezření, že v rámci správního řízení, ve kterém bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí, došlo k porušení právních předpisů sloužících k ochraně závažného veřejného zájmu a že toto porušení právních předpisů mohlo způsobit nezákonnost samotného žalobou napadeného rozhodnutí.

[36] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s vymezením první podmínky, protože je zcela nezbytné, aby veřejný ochránce práv v podané žalobě jednoznačně vymezil závažný veřejný zájem, na jehož ochranu chce v soudním řízení správním vystupovat. Nemůže se však ztotožnit s vymezením podmínky druhé, protože prokázání závažného veřejného zájmu na podání žaloby nelze ztotožnit s tím, že ve správním řízení, ve kterém bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí, pravděpodobně došlo k porušení právních předpisů sloužících k ochraně závažného veřejného zájmu a že toto porušení právních předpisů mohlo způsobit nezákonnost rozhodnutí.

[37] Takové vymezení podmínek žalobní legitimace je zcela obecné a nepřezkoumatelné. Není vůbec zřejmé, v čem je závažný veřejný zájem na projednání konkrétní žaloby a k otevření již pravomocně skončeného řízení spatřován, natož aby byl prokázán.

[38] *Veřejný zájem je druh zájmu, který je obecně prospěšný opak čistě soukromého zájmu. Uplatňuje se v tvorbě, interpretaci a v aplikaci práva, zvláště jako jeden ze dvou důvodů zákonné limitace základních práv a svobod. Protože se jedná o jeden z právních pojmů s neostrým významem, měl by být v zákonech blíže specifikován či definován* (srov. HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*, 3. vydání. 2009. In: *Beck-online*. Nakladatelství C. H. Beck). *Veřejný zájem je kategorie, která má u každého rozhodnutí svůj konkrétní obsah, jenž je spojen s okolnostmi konkrétního případu. Je třeba jej vyvodit z právní úpravy a jejich důlů, z právní politiky a posouzením různých hodnotových hledisek podle úkolů správy v příslušných oblastech (sociální, kulturní, ochrany životního prostředí apod.)* [srov. HEDNRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8 vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 83 a s. 358].

[39] *Veřejný zájem je obecně prospěšný zejména státu či jiné veřejnoprávní korporaci, ale může svědčit i jednotlivci či skupině jednotlivců (např. ochrana stavby v soukromém vlastnictví před povodněmi bude nepochybně ve veřejném zájmu). Veřejným zájmem také není cokoli, co za veřejný zájem pokládá např. správní orgán, ale jen to, co je jako veřejný zájem chráněno zvláštními zákony* (srov. VEDRAL, J., *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Ivana Hexnerová - BOVA POLYGON, 2012, s. 817-818). Jako příklad veřejného zájmu

pokračování

chráněného zvláštními zákony lze uvést ochranu přírody a krajiny, což výslovně stanoví § 58 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[40] Jak již uvedl Ústavní soud např. v nálezu ze dne 28. 6. 2005, Pl. ÚS 24/04 publ. pod č. 327/2005 Sb., *veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, 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.*

[41] Úlohou aktivní procesní legitimace ve smyslu § 66 odst. 3 s. ř. s. není ochrana subjektivních práv a soukromých zájmů osob, které žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nepodaly, ale ani ochrana široce pojímaného konceptu veřejného zájmu (aby byla vydávána zákonná a proporcionální rozhodnutí), nýbrž její místo má nastupovat v případech závažného veřejného zájmu (srov. POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 580). 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.

[42] Ustanovení § 66 odst. 3 s. ř. s. vymezuje podmínky přípustnosti žaloby, nikoli její důvodnosti. Ostatně soudní řád správní zrušení rozhodnutí správního orgánu, z důvodu, že jeho vydáním byl porušen závažný veřejný zájem, nezná. Závažný veřejný zájem ve smyslu § 66 odst. 3 s. ř. s. musí být dán toliko na samotném projednání žaloby.

[43] Prokázání závažného veřejného zájmu se proto musí vztahovat zásadně ke dni podání žaloby, nikoli ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Obecný a poměrně široký výklad krajského soudu by mohl vést k tomu, že veřejný ochránce práv by tento institut využíval k rozšíření palety svých nástrojů v rámci své hlavní působnosti podle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a z výjimečného oprávnění by se tak stal zcela běžný nástroj, jehož jediným účelem by bylo pouze odstranění nezákonného rozhodnutí.

[44] 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. Takový výklad by zjevně odporoval žalobní legitimaci vymezené zákonodárcem v § 66 odst. 3 s. ř. s.

[45] Aktivní procesní legitimace veřejného ochránce práv ve smyslu § 66 odst. 3 s. ř. s. bude tedy dána, jestliže bude v podané žalobě jednoznačně vymezen závažný veřejný zájem, na jehož ochranu veřejný ochránce práv vystupuje, a bude prokázána nutnost jeho ochrany v době podání žaloby. Skutkový stav rozhodný pro projednání žaloby bude jen těžko dohledatelný ve správním spisu, jakkoliv ani to nelze úplně vyloučit. Daleko častěji bude soud povinen provést ohledně existence důležitého veřejného zájmu dokazování. Jedině tímto způsobem lze účinně odlišit zvláštní žalobní oprávnění nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv, na kterého právní úprava klade vyšší nároky při uplatňování práva využít žalobu ve veřejném zájmu u správního soudu. Na druhou stranu nelze trvat na tom, že existence závažného veřejného zájmu musí být dána po celou dobu řízení před krajským soudem. Zákon váže důkazní povinnost veřejného ochránce práv prokázat

závažný veřejný zájem ke dni podání žaloby, obdobně jako je vázáno oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu, jestliže k jejímu podání závažný veřejný zájem shledá. Závažný veřejný zájem a tím i oprávnění žalobu podat se proto musí vztahovat ke dni podání žaloby, nikoli k pozdějším fázím řízení.

[46] Na tomto místě je vhodné přisvědčit stěžovatelům, že v případě posuzování aktivní procesní legitimace musí být zvažována i otázka ochrany právní jistoty a práv nabytých v dobré víře jiných osob. Jinými slovy, bude-li dán závažný veřejný zájem na projednání žaloby, nemůže současně převážit ochrana právní jistoty a práv nabytých v dobré víře. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, v případech čistě vertikálních vztahů (stát – jednotlivce), v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je nutno prvek právní jistoty za naplnění nutného vstupního předpokladu existence dobré víry jedince, resp. za neexistence skutečností opravňujících k závěru, že dobrá víra dána není, pokládat za kardinální a ustoupit od její ochrany pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu. Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud ano, aby zásadně nesl následky svých pochybení (srov. rozsudek ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010 – 238).

[47] Existence závažného veřejného zájmu tedy v určitém slova smyslu „konzumuje“ ochranu právní jistoty a práv nabytých v dobré víře. Tam, kde převáží právní jistota a dobrá víra jednotlivých účastníků, není současně možné hovořit o existenci závažného veřejného zájmu. Ostatně věcné posouzení takové žaloby by postrádalo hlubší smysl, pokud by po proběhlém soudním přezkumu rozhodnutí, jež by bylo shledáno nezákonným, nemohlo být takové rozhodnutí zrušeno z důvodu ochrany právní jistoty a práv nabytých v dobré víře.

[48] V projednávaném případě se krajský soud vůbec nezabýval otázkou, zda závažný (ne tedy ledajaký) veřejný zájem, na jehož ochranu podáním žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. veřejný ochránce práv vystoupil, byl vůbec někdy v minulosti ohrožen, a pokud ano, zda je i nadále objektivně ohrožen. Tuto otázku nelze jednoduše zodpovědět.

[49] Ohrožení veřejného zájmu nebude obecně dáno např. v těch případech, kdy ke dni podání žaloby proti rozhodnutí o povolení stavby, již byla vydána všechna povolení, stanoviska, výjimky apod. Ohrožení závažného veřejného zájmu bude naopak dáno, pokud ke dni podání žaloby trvá poškození či ohrožení zvláště závažných právem chráněných zájmů a pokud toto poškození či ohrožení je tak intenzivní a z hledisek celospolečenských natolik nepřijatelné, že je ani při poměření se zájmem na ochraně právní jistoty a na ochraně vztahů, které v mezidobí vznikly, nelze v žádném případě strpět. Bude trvat např. i tam, kde půjde o zákonem zakázanou činnost ve zvláště chráněném území, jinými slovy kdy ze zákazu činnosti (např. umístění stavby) nebyla udělena potřebná výjimka. V takovém případě půjde o přetrvávající činnost ex lege zakázanou a stále ohrožující zvláště chráněné území.

[50] Obdobné úvahy v napadeném rozsudku zcela absentují, přestože žalobce v podané žalobě mj. uvedl, že závažnost je dána rovněž přetrvávajícím negativním vlivem povolených staveb na životní prostředí a nezastavěné území, k čemuž navrhl provedení důkazu zprávou České inspekce životního prostředí ze dne 1. 10. 2014.

[51] V této souvislosti nelze opomenout, že naopak důkazy o nedostatku žalobní legitimace veřejného ochránce práv soudu navrhovala stěžovatelka I. Soud nejen, že žádné dokazování ve věci splnění procesní žalobní legitimace neprovedl, ale důkazy opaku se výslovně odmítl zabývat s tím, že stěžovatelka I nemá v postavení osoby zúčastněné na řízení právo jakékoliv důkazy předkládat.

pokračování

[52] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 34 odst. 3 s. ř. s. právo předložit písemné vyjádření, což také stěžovatelka I učinila. Skutečnost, že rozsah přezkumu v řízení o žalobě je vymezen rozsahem podané žaloby a v ní uplatněnými žalobními body a že osoba zúčastněná na řízení nemá právo disponovat s předmětem řízení, ani právo na vypořádání vlastních žalobních námitek (srov. § 75 s. ř. s.), nezbujuje soud povinnosti její důkazní návrhy vypořádat.

[53] Vyjádření osoby zúčastněné na řízení je omezeno rozsahem a důvody žaloby. Má-li osoba zúčastněná na řízení právo podat své vyjádření, nelze konstatovat, že nemá právo předložit či navrhnout ke svým tvrzením důkazy. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení není ničím jiným, než oprávněním hájit svá práva, která byla napadeným rozhodnutím dotčena. Její postavení je z tohoto úhlu pohledu zcela srovnatelné s postavením účastníků řízení. Ostatně pokud má tato osoba za to, že soud věc posoudil nesprávně, může se prostřednictvím kasační stížnosti domoci zrušení rozsudku krajského soudu.

[54] Osobě zúčastněné na řízení je doručováno nejen rozhodnutí, kterým se řízení končí, ale žaloba, usnesení o přiznání odkladného účinku, usnesení o předběžném opatření. Má právo namítnout podjatost soudce, nechat se zastupovat v řízení zástupcem, klást otázky účastníkům řízení, znalcům, svědkům, jakož i další práva. Interpretovat právo vyjádřit se k věci bez možnosti k tomuto vyjádření navrhnout či doložit důkazy, je neudržitelné. Skutečnost, že osoba zúčastněná na řízení nedisponuje předmětem řízení a nemá právo na vypořádání vlastních námitek, je ve vztahu k jí navrhovaným důkazům irelevantní. Soud musí navrhované důkazy provést nebo řádně zdůvodnit, proč k jejich provedení nepřistoupil.

[55] Ze shora uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud v postupu krajského soudu vadu řízení dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku, tj. na samotnou přípustnost žaloby, podanou veřejným ochráncem práv.

[56] Námitkami stěžovatelů směřujícími do meritorního posouzení věci se nelze bez řádného posouzení procesní žalobní legitimace zabývat.

IV. Závěr a náklady řízení

[57] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, kde se krajský soud bude muset zabývat otázkou, zda závažný veřejný zájem na uplatněné žalobě dle § 66 odst. 3 s. ř. s. v době jejího podání stále trval. Dle § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozhodnutí.

[58] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 110 odst. 3 s. ř. s.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. června 2015

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu