

USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Martinem Kopou v právní věci

žalobce: **Veřejný ochránce práv**
se sídlem Údolní 39, 602 00 Brno

proti
žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**
se sídlem Křížová 25, 225 08 Praha 5

za účasti: **N. L.**
.....

o žalobách k ochraně veřejného zájmu proti rozhodnutím žalované ze dne 28. 12. 2015, č. j. R-28.12.2015-423/516 207 364, ze dne 26. 2. 2016, č. j. 516 207 364/315-AHN, a ze dne 5. 6. 2017, R-5.6.2017-423/516 207 364,

takto:

- I. Věci vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 41 Ad 22/2018 a 41 Ad 1/2021 *se spojují* ke společnému projednání s tím, že je Krajský soud v Brně nadále povede pod sp. zn. 41 Ad 22/2018.
- II. Žaloby k ochraně veřejného zájmu proti rozhodnutím žalované ze dne 28. 12. 2015, č. j. R-28.12.2015-423/516 207 364, ze dne 26. 2. 2016, č. j. 516 207 364/315-AHN, a ze dne 5. 6. 2017, R-5.6.2017-423/516 207 364, *se odmítají*.
- III. Žádný z účastníků řízení *nemá právo* na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení *nemá právo* na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Dosavadní procesní vývoj

1. Žalobce podal dne 14. 9. 2019 žalobu k ochraně veřejného zájmu proti rozhodnutím žalované ze dne 28. 12. 2015, č. j. R-28.12.2015-423/516 207 364, a ze dne 26. 2. 2016, č. j. 516 207 364/315-AHN („první žaloba k ochraně veřejného zájmu“). Žalovaná podle žalobce znevýhodňuje žadatele o důchod s občanstvím některého z nástupnických států Svazu sovětských socialistických republik („SSSR“) oproti českým občanům. Odmítá zjišťovat a zohledňovat dobu pojištění, kterou získali v jiných nástupnických státech SSSR než v zemi, jejíž občanství mají. U českých občanů přitom žalovaná prověřuje a uznává dobu pojištění ve všech označených nástupnických státech SSSR. To odporuje Dohodě mezi Československou republikou a SSSR o sociálním zabezpečení (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 116/1960 Sb.; „Dohoda“). Podle žalobce existuje veřejný zájem na nápravě této plošné správní praxe žalované.

2. Tato správní praxe se měla projevit v rozhodnutích napadených první žalobou k ochraně veřejného zájmu při rozhodování žalované o invalidním důchodu osoby zúčastněné na řízení. Žalovaná jimi osobě zúčastněné na řízení uznala českou a kazašskou dobu pojištění. Odmítla ovšem prověřit a zohlednit dobu pojištění získanou v Rusku a Bělorusku. Osoba zúčastněná na řízení přitom uvedla, že na území těchto států pracovala více než čtyři roky.
3. Žalovaná ve vyjádření k žalobě upozornila, že výrokem I. rozhodnutí ze dne 5. 6. 2017, R-5.6.2017-423/516 207 364 („rozhodnutí žalované z roku 2017“), zvýšila osobě zúčastněné na řízení částku plného invalidního důchodu. Zhodnotila dobu pojištění získanou na území Kazachstánu. Zpochybnila také aktivní legitimaci žalobce a důvodnost první žaloby k ochraně veřejného zájmu.
4. Žalobce zareagoval na vyjádření replikou, ke které připojil „návrh na rozšíření žaloby“. Nově chtěl zrušit i rozhodnutí žalované z roku 2017. Krajský soud jej ovšem usnesením ze dne 22. 5. 2019, č. j. 41 Ad 22/2018-51, zamítl („usnesení krajského soudu“). Osoba zúčastněná na řízení nepodala proti rozhodnutí žalované z roku 2017 námitky. A krajský soud měl za to, že i pro žalobu k ochraně veřejného zájmu podle § 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“) platí procesní podmínka vyčerpání všech dostupných prostředků nápravy.
5. Nejvyšší správní soud nicméně rozsudkem ze dne 24. 11. 2020, č. j. 2 As 184/2019-30, usnesení krajského soudu zrušil („kasační rozsudek“). Žalobu k ochraně veřejného zájmu lze podle jeho názoru podat i proti rozhodnutí správního orgánu, proti němuž účastník správního řízení nevyužil dostupné řádné opravné prostředky. Podle jeho názoru navíc šlo materiálně o novou žalobu proti „novému rozhodnutí Okresní správy sociálního zabezpečení Ústí nad Orlicí (tedy ne žalované, jak tvrdí krajský soud i stěžovatel)“. Její význam měl krajský soud v dalším řízení posoudit. Jako se žalovanou měl nadále jednat s Okresní správou sociálního zabezpečení Ústí nad Orlicí.
6. Krajský soud ovšem nadále v řízení jednal se žalovanou. Jak správně v dalších fázích řízení poznamenal žalobce, k vydávání rozhodnutí o důchodových dávkách má podle § 5 písm. a) bodu 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení („zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení“) věcnou příslušnost žalovaná. Nikoliv okresní správa sociálního zabezpečení. Výroky napadených rozhodnutí žalované ostatně uvádějí, že ve věci rozhodovala právě ona. Věcnou příslušnost okresní správy sociálního zabezpečení pro rozhodování v oblasti důchodového pojištění vymezuje § 6 odst. 4 písm. a) zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Rozhodování o důchodu a jeho změně podle § 56 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění („zákon o důchodovém pojištění“) do ní nespadá. U Okresní správy sociálního zabezpečení Ústí nad Orlicí se v této věci pouze sepisovala žádost o důchod. A žalovaná jí poté svá rozhodnutí zasílala na vědomí, jak je v praxi běžné. Nejvyšší správní soud se v kasačním rozsudku dopustil malé nepřesnosti. Krajský soud proto nadále jednal se žalovanou.
7. Krajský soud však již samozřejmě následoval Nejvyšší správní soud při pokynu nahlížet na „návrh na rozšíření žaloby“ žalobce jako na novou žalobu namířenou proti rozhodnutí žalované z roku 2017 („druhá žaloba k ochraně veřejného zájmu“). Založil k ní nový spis pod sp. zn. 41 Ad 1/2021.

8. Krajský soud také upozornil účastníky řízení pod sp. zn. 41 Ad 22/2018, že došlo ke změně ve složení soudu. Samosoudkyni, která doposud ve věci rozhodovala, ke dni 31. 12. 2020 zanikla funkce soudkyně z důvodů podle § 94 písm. a) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. V souladu s rozvrhem práce krajského soudu pro rok 2021 byla tato věc přidělena novému samosoudci. Účastníci dostali možnost namítnout jeho podjatost. Tuto možnost dostali i ve věci pod sp. zn. 41 Ad 1/2021. Podjatost nenamítli.
9. Účastníci řízení také dostali příležitost se v obou věcech aktuálně vyjádřit, zda souhlasí s rozhodnutím o věci bez jednání (§ 51 s. ř. s.). Ve věci vedené pod sp. zn. 41 Ad 22/2018 na tuto výzvu žádný z účastníků řízení nezareagoval. Má se proto za to, že s rozhodnutím o věci bez jednání souhlasí. Tato domněnka platí ze stejných důvodů ve vztahu k žalované i ve věci pod sp. zn. 41 Ad 1/2021. Žalobce zde výslovně s projednáním věci bez jednání souhlasil.

II. Spojení věcí

10. Podle § 39 odst. 1 s. ř. s. platí, že samostatné žaloby směřující proti rozhodnutím, která spolu skutkově souvisí, může předseda senátu usnesením spojit ke společnému projednání. V projednávaných věcech žalobce navrhuje zrušení rozhodnutí žalované, která mají meritorní souvislost. Projevila se v nich nezákonná správní praxe žalované, která je důvodem, pro nějž žalobce navrhuje jejich zrušení. Vůči všem napadeným rozhodnutím žalobce uplatňuje stejnou právní argumentaci. Souvislost plyne i z plné totožnosti účastníků řízení.
11. Krajský soud tedy sice plně následoval (použitelný) závazný právní názor z kasačního rozsudku a pojal druhou žalobu k ochraně veřejného zájmu jako samostatnou žalobu. Z uvedených důvodů i z důvodu obecné procesní hospodárnosti však považoval za vhodné obě řízení vedená pod sp. zn. 41 Ad 22/2018 a sp. zn. 41 Ad 1/2021 následně spojit. Tomu odpovídá výrok I. tohoto usnesení. Následné řízení pak krajský soud vede pod sp. zn. 41 Ad 22/2018. Jak bývá v praxi běžné, věci se spojují pod spisovou značkou první napadlé ze spojovaných věcí.

II. Podmínky řízení – prokázání závažného veřejného zájmu

12. Ustanovení § 66 odst. 3 s. ř. s. stanoví pro žalobu žalobce k ochraně veřejného zájmu zvláštní procesní podmínku. Žalobce má povinnost *prokázat závažný veřejný zájem* na jejím podání. Musel tedy existenci závažného veřejného zájmu nejprve vůbec *tvrdit*. A pak jej musel prokázat. Krajský soud tedy zkoumal, zda tyto povinnosti splnil. A dospěl k závěru, že nikoliv.

a) Argumentace žalobce k prokázání závažného veřejného zájmu

13. Žalobce ke splnění podmínek § 66 odst. 3 s. ř. s. uvedl, že *závažným veřejným zájmem je v této věci zájem na změně ustálené správní praxe žalované prováděné na základě metodického vedení nadřízeného správního orgánu a aplikované vůči sociálně znevýhodněné skupině osob. Tato správní praxe odporuje mezinárodní smlouvě, která ČR váže. Musí ji proto v určitých důchodových záležitostech dosud aplikovat*. V demokratickém právním státě přitom vždy existuje veřejný zájem na dodržování práva.

14. Ve věcech sociálního zabezpečení se vždy rozhoduje o individuálním zájmu (veřejném subjektivním právu) konkrétní fyzické osoby. Přesto systém sociálního zabezpečení není jen systémem garantujícím veřejná subjektivní práva fyzických osob. Je i systémem, na jehož řádném fungování existuje veřejný zájem. Má sloužit k zajištění veřejného blaha. Cílem tohoto systému je totiž zachování sociálního smíru ve společnosti, zajištění sociální spravedlnosti a přiměřené životní úrovně osob, které z tohoto systému čerpají plnění. Ve společnosti díky tomu nedochází k sociálnímu pnutí a konfliktům mezi jednotlivými skupinami obyvatel. Zajištění řádného fungování sociálního systému představuje jeden z úkolů moderního sociálního státu.
15. Žalobce se ve své praxi poměrně často setkává s tím, že účastníci řízení nerozumí obsahu obdrženého rozhodnutí o důchodu nebo sociální dávce. Obvykle nezvládnou posoudit správnost vypočteného důchodu nebo dávky. Nedokážou formulovat námitky proti postupu správního orgánu, či uvést skutečnosti, na jejichž základě se domnívají, že správní orgán nerozhodl správně. Proto často rezignují na možnost soudní obrany proti rozhodnutí, přestože má pro ně tíživý dopad.
16. Existuje *veřejný zájem na tom, aby orgány veřejné správy (mj. i orgány správy sociálního zabezpečení) rozhodovaly v individuálních případech v souladu s právem*. Tedy i veřejný zájem na nápravě protiprávních rozhodnutí. I tehdy, pokud účastník řízení nevyužil možnosti bránit se soudně. Veřejný zájem na opravě chybného rozhodnutí zákonodárce vtělil do § 56 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, který umožňuje kdykoliv změnit chybné rozhodnutí o důchodu. Zvýšený důraz na zajištění správnosti rozhodování v důchodových věcech podtrhuje i úprava doplatku důchodu, pokud při jeho přiznání či stanovení jeho výše pochybil orgán sociálního zabezpečení [§ 56 odst. 1 písm. b) citovaného zákona].
17. Spočívá-li pochybení správního orgánu v individuálním excesu z jinak správně realizované správní praxe, lze těžko dovodit, že je tu prostor pro podání žaloby ve veřejném zájmu. Jiná situace však nastává, pokud určitý postup uplatňuje správní orgán obecně, ve všech skutkově stejných případech. Takový postup není toliko individuálním porušením většího počtu subjektivních veřejných práv. Dochází zde k přesahu do sféry veřejného zájmu na řádném fungování systému. S tímto zájmem se tento obecný protiprávní postup dostává do rozporu. Pokud jej žalobce zjistí, je namístě zvážit podání žaloby ve veřejném zájmu. Podle žalobce tedy *existuje veřejný zájem na nápravě plošné správní praxe orgánu sociálního zabezpečení, jde-li o obecný postup správního orgánu uplatňovaný ve všech případech, splňujících předem vymezené podmínky, pokud je tento postup ve všech případech k tíži jeho adresátů*.
18. Jednání, které žalobce napadá touto žalobou, žalovaná uplatňuje ve všech případech osob, které v době řízení o jejich důchodové dávce spadaly do osobní působnosti Dohody a zároveň nebyly občany ČR, měly-li v době rozhodování o důchodu trvalý pobyt v ČR. Během šetření žalobce sama žalovaná i Ministerstvo práce a sociálních věcí uvedly, že žalovaná uplatňuje napadaný postup ve všech případech cizinců s trvalým pobytem v ČR, kteří spadali v době rozhodování o důchodové dávce do osobní působnosti Dohody. Nejedná se tedy o exces u jednoho konkrétního případu. Žalobce uznává, že bohužel přesný počet osob, u nichž žalovaná tento postup použila, nemůže zjistit. Žalovaná nevede statistiku. Těchto osob je však větší množství. Trvalý pobyt zde má hodně osob se státním

občanstvím některého z postsovětských států s přiznaným důchodem podle Dohody. Značná část těchto osob v SSSR získala dobu pojištění ve více nástupnických státech SSSR. Jejich důchodové dávky jsou tudíž nižší, než kolik by správně měly činit.

19. Úkolem správního soudnictví je nejen poskytovat ochranu subjektivním veřejným právům, ale i usměrňovat výkon veřejné správy. *Pokud určitá věc dosud nebyla předmětem soudního přezkumu a vyvolává vážné pochybnosti o správnosti postupu orgánu sociálního zabezpečení, existuje podle žalobce veřejný zájem na tom, aby se problémem zabýval správní soud a praxi správního orgánu buď shledal správnou, nebo ji usměrnil tak, aby byla v souladu s právem.* Podle žalobce závažný veřejný zájem na nápravě protiprávního stavu existuje tehdy, pokud správní praxe představuje nejen porušení jednoduchého práva, ale zároveň znamená i porušení právní normy vyšší právní síly (mezinárodní smlouvy nebo ústavního pořádku). Aplikace Dohody má přednost před zákonem podle čl. 10 Ústavy, čemuž postup žalované odporuje. Žalovaná také zasahuje do práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod („Listina“). V neposlední řadě porušuje rovnost v právech (čl. 1 Listiny).
20. Naprostá většina osob dotčených napadanou praxí neovládá češtinu na takové úrovni, aby rozhodnutí žalované bez problémů porozuměla a mohla posoudit, zda využije, či nevyužije opravné prostředky. Žaloba ve správním soudnictví pro podstatnou část z nich představuje prostředek ochrany, kterého fakticky nemohou využít. Osoba zúčastněná na řízení navíc prakticky vůbec neovládá český jazyk a trpí paranoidní schizofrenií. Kombinace těchto dvou okolností ji z možnosti soudní ochrany reálně vyloučila.

b) Vyjádření žalované k prokázání závažného veřejného zájmu

21. Žalovaná namítá, že vydávání zákonných rozhodnutí v širším smyslu je i zájem veřejným. To však nelze vztahovat i na definici závažného veřejného zájmu pro účely žalob k ochraně veřejného zájmu. Stačilo by pak pouhé tvrzení nezákonnosti. Ustanovení § 66 odst. 3 s. ř. s. by bylo nadbytečné. Žalobce upíná pozornost soudu k obecnému veřejnému zájmu na vydávání zákonných rozhodnutí. *Žaloba k ochraně veřejného zájmu však podle judikatury nemá sloužit k rušení jakéhokoli nezákonného rozhodnutí, ale opravdu jen rozhodnutí, jež ohrožují závažný veřejný zájem chráněný zvláštními zákony.* Žalobce navíc zaznamenal jedinou kauzu, ve které k domnělému pochybení došlo. Sám uznává, že nezná počet osob, jichž se naříkaný postup dotknul. Dovojuje pak ryzí spekulaci, že těchto osob je větší množství. Určení jejich počtu neodpovídá možnostem žalované. Z praxe si však dovoluje odhadnout, že jich bude spíše velmi málo.
22. Žalovaná odkazuje i na judikaturu, která se zabývala aplikací Dohody. Neobstojí proto podle ní argument, že jde o otázky doposud neřešené. Za lichý považuje žalovaná i argument o ztížené možnosti ochrany dotčené skupiny osob. Je iluzorní se domnívat, že by osoba, která dostatečně neovládá český jazyk a trpí duševní chorobou, jen proto neměla přístup k soudu.

c) Replika žalobce

23. Právní názor žalované znamená, že by žalobu k ochraně veřejného zájmu v oblasti sociálního zabezpečení žalobce nemohl nikdy podat. Rozhodnutí orgánů správy sociálního zabezpečení se totiž nedotýkají obvyklé odvětvové politiky, jejíž ochrana se obecně

považuje za závažný veřejný zájem a obvykle bývá v rozporu s individuálními zájmy (typicky ochrana životního prostředí, zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin, čistého ovzduší, veřejného zdraví apod.). V právu sociálního zabezpečení ovšem nepřipadají v úvahu případy, ve kterých by po podání žaloby k ochraně veřejného zájmu soud měl rozhodnout v neprospěch adresáta veřejné správy. Přesto i v této oblasti nastávají situace, ve kterých protiprávním postupem veřejné moci dochází k porušení závažného veřejného zájmu na řádném fungování systému sociálního zabezpečení jako celku a na ochraně práv chráněných ústavním pořádkem či mezinárodním právem. Vyloučení možnosti podat žalobu k ochraně veřejného zájmu v těchto věcech přitom nezmiňuje žádný právní předpis. Neplatí ani z odborné literatury či judikatury.

24. Žalobce uznává, že se žalovanou problematikou zabýval skutečně jen v případě osoby zúčastněné na řízení. Je však zcela běžné, že stížnost na určitou obecnou (plošnou) praxi orgánu veřejné správy obdrží pouze jednou, avšak v rámci šetření od orgánu veřejné správy zjistí, že se jedná o obecný (širší) problém. Chybu v postupu žalované žalobce objevil až poté, co si k podnětu osoby zúčastněné na řízení vyžádal spisový materiál. Žalobce nezavazuje obsah stížnosti osoby, která se na něj obrátí; jeho úkolem je působit k ochraně jejích práv. Zjistí-li v rámci šetření podnětu jiné pochybení žalované, než stěžovatel namítá, může od žalované žádat jeho nápravu. Žalobce při šetření věci osoby zúčastněné na řízení zjišťoval, zda se jedná o individuální exces, nebo jde o systémový problém. Z vyjádření žalované vyplynulo, že napadaný postup nezvolila jen v jednom individuálním případě, ale realizuje jej ve všech skutkově stejných věcech. Nelze tak hovořit o tom, že se jedná o nahodilou situaci. Žalobce nesouhlasí ani s tvrzením o možném počtu dotčených osob. Bude jich výrazně více než jednotky. Dozajista jich jsou desítky, možná i stovky. Žalobce žádal žalovanou o statistiku. Ta ji ovšem prý nevede. Žalobce pak poukazuje na obtíže osoby zúčastněné na řízení s řešením jejích životních problémů.
25. Žalobce také namítá, že obtočí jeho paralela s konstrukcí ústavní stížnosti přesahující vlastní zájmy stěžovatele podle § 75 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu („zákon o Ústavním soudu“). Uznává, že v případě osoby zúčastněné na řízení je doba pojištění, kterou získala v jiných postsovětských státech poměrně krátká. Její nezapočtení nepředstavuje odepření práva na plnění ze sociálního systému podle čl. 2 Dohody, ale pouze jeho omezení. V tomto případě nepředstavuje jednání žalované zásah do esenciálního obsahu (do samotné podstaty) práva vlastnit majetek, toto právo však porušuje (sic!). U jiných pojištěnců však může být situace výrazně horší. Je-li nezapočtená doba pojištění delší, může zásadním způsobem ovlivňovat nárok na důchodovou dávku či její výši (např. pokud pojištěnec v jiném postsovětském státě získal více než 10 let doby pojištění, má nezapočtení této doby zásadní význam při rozhodování o české důchodové dávce podle Dohody). Závěrem žalobce odkazuje na ochranu legitimního očekávání.

d) Duplika žalované

26. Ve snaze o navození dojmu přetrvávajícího systémového pochybení (srov. desítky až stovky poškozených) žalobce vychází ze zkreslené a nesprávné premisy zrodu kvalifikovaného veřejného zájmu jakožto prostého výsledku matematického součtu shodných individuálních zájmů vícera osob. Paralela s přesahem vlastních zájmů stěžovatele u ústavní stížnosti, opírající se jen o povšechný poukaz na zdánlivé ohrožení

„jiných pojištěnců“, neobstojí. Podle Ústavního soudu nepostačuje tvrzení o dopadu zásahu na velký počet subjektů, pokud o žádném z nich není Ústavnímu soudu známo, že by jeho protiústavnost namítal a ani stěžovatel žádného kromě sebe neuvádí. Nízkou intenzitu zásahu do údajně porušeného práva osoby zúčastněné na řízení vlastnit majetek připouští i žalobce. Dovolává se pak judikatury Nejvyššího správního soudu, aniž by reflektoval její obsah. Nejvyšší správní soud přitom upozorňuje na exkluzivitu žaloby k ochraně veřejného zájmu.

e) Posouzení krajským soudem

Obecná východiska

27. K otázce prokázání závažného veřejného zájmu na podání žaloby k ochraně veřejného zájmu mnoho judikatury neexistuje. Nejrelevantnější je série rozsudků Krajského soudu v Ústí nad Labem a na něj navazujících rozsudků Nejvyššího správního soudu týkajících se žaloby žalobce k ochraně veřejného zájmu proti Městskému úřadu Duchcov. Krajský soud v Ústí nad Labem nejprve shledal tuto podmínku za splněnou (rozsudek ze dne 8. 10. 2014, č. j. 15 A 108/2013-138; „první rozsudek ústeckého krajského soudu“). Rozčlenil ji do dvou dílčích základních podmínek. Za prvé z obsahu podané žaloby musí podle něj jednoznačně vyplývat, že zájmy, na jejichž ochranu žalobce vystupuje, jsou skutečně závažnými veřejnými zájmy a nejedná se o partikulární zájmy konkrétních osob. Za druhé ze skutečností uvedených žalobcem musí vyplynout, že existuje důvodné podezření, že došlo k porušení právních předpisů sloužících k ochraně závažného veřejného zájmu a že toto porušení právních předpisů mohlo způsobit nezákonnost samotného žalobou napadeného rozhodnutí.
28. Nejvyšší správní soud ovšem poté tento rozsudek zrušil a s posouzením podmínek § 66 odst. 3 s. ř. s. se úplně neztotožnil. V rozsudku ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114 („první rozsudek devátého senátu“), vyslovil souhlas s první z nich. Nesouhlasil ovšem s druhou. Uvedl, že *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*. Z takového vymezení podmínek žalobní legitimace není podle prvního rozsudku devátého senátu zřejmé, v čem závažný veřejný zájem na projednání konkrétní žaloby a k otevření již pravomocně skončeného řízení spočívá, natož aby jej žalobce prokázal (body 36-37 prvního rozsudku devátého senátu).
29. První rozsudek devátého senátu pak přináší vlastní výklad § 66 odst. 3 s. ř. s., který dodnes v judikatuře platí. Vysvětluje, že veřejný zájem je obecně prospěšným opakem čistě soukromého zájmu. Jedná se o právní pojem s neostrým významem, který by měly zákony blíže specifikovat a definovat. Je kategorií, která má u každého rozhodnutí svůj konkrétní obsah spojený s okolnostmi konkrétního případu. Lze jej vyvodit z právní úpravy a jejích dílů, z právní politiky a posouzením různých hodnotových hledisek podle úkolů správy v příslušných oblastech, např. sociální, kulturní, ochrany životního prostředí apod. (viz bod 38 prvního rozsudku devátého senátu a tam citovanou literaturu). První rozsudek devátého senátu pak zdůrazňuje, že *veřejným zájmem není cokoli, co za veřejný zájem pokládá např. správní orgán, ale jen to, co jako veřejný zájem chrání zvláštní zákony*. Příklad veřejného

zájmu chráněného zvláštními zákony lze nalézt v § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny („zákon o ochraně přírody a krajiny“). Toto ustanovení totiž výslovně stanoví, že ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem (viz bod 39 prvního rozsudku devátého senátu a tam citovanou literaturu).

30. Úlohou aktivní procesní legitimace podle § 66 odst. 3 s. ř. s. ovšem podle prvního rozsudku devátého senátu 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)*. 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 (viz bod 41 prvního rozsudku devátého senátu a tam citovanou literaturu). Závažný veřejný zájem ve smyslu § 66 odst. 3 s. ř. s. pak musí existovat jen na samotném projednání žaloby (bod 42 prvního rozsudku devátého senátu).
31. Obecný a poměrně široký výklad podle prvního rozsudku ústeckého krajského soudu by podle prvního rozsudku devátého senátu vedl k rozšíření palety nástrojů v působnosti žalobce, předvídaných zákonem č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv („zákon o veřejném ochránci práv“). *Z výjimečného oprávnění by se tak stal zcela běžný nástroj, jehož jediným účelem by bylo pouze odstranění nezákonného rozhodnutí* (bod 43 prvního rozsudku devátého senátu). Ustanovení § 66 odst. 3 s. ř. s. nelze vykládat tak, že má-li žalobce za to, že došlo k vydání nezákonného rozhodnutí, pak má procesní legitimaci k podání žaloby. Při tomto výkladu by jediným důsledkem procesní legitimace žalobce byla *nikoli ochrana zvláště závažného veřejného zájmu, ale „odklizení“ jakéhokoliv nezákonného rozhodnutí*, tj. i rozhodnutí, jehož důsledky by závažný veřejný zájem chráněný zvláštními zákony (již) neohrožovaly. Takový výklad by odporoval úmyslu zákonodárce vyjádřeném v § 66 odst. 3 s. ř. s. (bod 44 prvního rozsudku devátého senátu).
32. Žalobce tedy *bude mít aktivní procesní legitimaci* ve smyslu § 66 odst. 3 s. ř. s., jestliže v podané žalobě v právě popsaném smyslu *jednoznačně vymezí závažný veřejný zájem, na jehož ochranu vystupuje, a prokáže nutnost jeho ochrany v době podání žaloby* (bod 45 rozsudku devátého senátu). Krajské soudy musí zvažovat i otázku ochrany právní jistoty a práv nabytých v dobré víře jiných osob, je-li tato otázka ve hře (body 46-49 prvního rozsudku devátého senátu).
33. Krajský soud v Ústí nad Labem tento výklad následoval a v rozsudku ze dne 16. 12. 2015, č. j. 15 A 108/2013-277 („druhý rozsudek ústeckého krajského soudu“). V části, ve které neshledal prokázání závažného veřejného zájmu, žalobu žalobce odmítl. Šlo o neodstranitelný nedostatek dané podmínky řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Žalobce proti tomuto odmítacímu výroku druhého rozsudku ústeckého krajského soudu kasační stížnost nepodal. Na Nejvyšší správní soud se s kasační stížností proti zbylým výrokům tohoto rozsudku obrátil jen žalovaný a jedna z osob zúčastněných na daném řízení. Nejvyšší správní soud ovšem rozsudkem ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 24/2016-109 („druhý rozsudek devátého senátu“), v meritu věci jejich kasační stížnost zamítl. Zmínil cenné konkrétní příklady závažného veřejného zájmu: pokud například ke dni podání žaloby proti rozhodnutí o povolení stavby nebudou uděleny zákonem stanovené výjimky ze

zákazu činnosti ve zvláště chráněném území (půjde tedy o přetrvávající činnost *ex lege* zakázanou), nebo pokud příslušná správní rozhodnutí (povolení) byla vydána v důsledku trestné činnosti úředních osob.

Použití obecných východisek v konkrétních okolnostech této věci

34. Žalobce podle krajského soudu *nesplnil již povinnost tvrdit závažný veřejný zájem* na podání žalob. To, co považuje za závažný veřejný zájem, jím tváří v tvář prvnímu rozsudku devátého senátu není. Žalobce svojí argumentací míří do brány správního soudnictví, kterou by zákon (za splnění dalších procesních podmínek) otvíral osobě zúčastněné na řízení (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žalobci ji však v tomto konkrétním případě § 66 odst. 3 s. ř. s. zavírá. Jak plyne z prvního rozsudku devátého senátu, jde o opravdu důležité „gatekeeping“ ustanovení. Vymezuje, kdo a kdy může do správního soudnictví vstoupit. A krajský soud v této věci v souladu s přísnými kritérii § 66 odst. 3 s. ř. s. a prvního rozsudku devátého senátu bohužel nemůže žalobci tuto bránu otevřít (ke kritice daného právního stavu viz Kühn, Z. § 66. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. s. 534; či Šuránek, P. § 66. In: Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P. *Soudní řád správní*. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 525-526).
35. Žalobce závažný veřejný zájem v tom smyslu, jak tento pojem chápe první rozsudek devátého senátu, v žalobě nevymezil. Ve skutečnosti *mu jde o „pouhou“ zákonnost rozhodování žalované a obecné dodržování právních předpisů ve věcech, v nichž jde o stejný právní problém, jako ve věci osoby zúčastněné na řízení*. A to podle prvního rozsudku devátého senátu nestačí. Pokud by judikatura správních soudů zaujala opačný názor, mohla by se žaloba podle § 66 odst. 3 s. ř. s. stát „správně-právní stížností pro porušení zákona“, obdobnou té, kterou ministr spravedlnosti podává v trestních věcech [§ 266 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)]. Takto ovšem žalobu žalobce k ochraně veřejného zájmu zákonodárce nekonstruoval. Žalobce obdobným „ministrem spravedlnosti“ ve věcech správního práva, které jinak spadají do jeho působnosti, podle platné právní úpravy být nemá.
36. Žalobce sám vymezuje, že závažným veřejným zájmem, jehož ochrany se domáhá, je *zájem na změně ustálené správní praxe žalované, prováděné na základě metodického vedení nadřízeného správního orgánu a aplikované vůči sociálně znevýhodněné skupině osob, která odporuje Dohodě, jíž musí žalovaná v určitých důchodových záležitostech dosud aplikovat*. Lze však zopakovat slova prvního rozsudku devátého senátu, podle kterého *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 na vydávání zákonných a proporcionálních rozhodnutí*. Krajský soud dává za pravdu žalované, že žalobce zaměřuje obecný zájem na zákonnosti rozhodování správních orgánů a závažný veřejný zájem, jak jej má na mysli § 66 odst. 3 s. ř. s.
37. To se zřejmě projevilo i v tom, že žalobce odkazuje na cíle systému sociálního zabezpečení, mezi něž patří zachování sociálního smíru ve společnosti, zajištění sociální spravedlnosti a

přiměřené životní úrovni osob, které z tohoto systému čerpají plnění. Tím tento systém podle žalobce předchází sociálnímu pnutí ve společnosti a sociálním konfliktům mezi jednotlivými skupinami obyvatel. Zajištění řádného fungování sociálního systému proto podle žalobce představuje jeden z úkolů moderního sociálního státu. Žalobce doplňuje existenci veřejného zájmu na nápravě chybných rozhodnutí. S tím vším krajský soud samozřejmě obecně plně souhlasí. Opět ale jde o vymezení něčeho obecnějšího, co není oním závažným veřejným zájmem ve smyslu § 66 odst. 3 s. ř. s.

38. Pomyslným „esem“ žalobce by byl poukaz na konkrétní zákonné ustanovení, které by stanovilo, že zájmy, jež žalobce zmiňuje, jsou veřejnými zájmy, resp. zájmy, které konkrétní zvláštní zákon výslovně chrání. Podobně jako § 58 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Nebo třeba § 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách; § 1 odst. 1 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání; § 1 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči; § 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích; § 1 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší; či § 2 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví aj.
39. Odkaz na § 56 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění takovým poukazem není. *První rozsudek devátého senátu přitom zdůrazňuje, že závažným veřejným zájmem může být jen to, co jako veřejný zájem chrání zvláštní zákony.* Podle krajského soudu nemusí jít jen o zájmy, jejichž ochranu zákon takto výslovně zmiňuje jako ve výše citovaných příkladech, lze-li ochranu specifického veřejného zájmu zvláštním zákonem bezpečně dovodit jinak. Podobná výslovná zákonná zmínka ovšem řeší splnění podmínek § 66 odst. 3 s. ř. s. jednoznačně, nade vši pochybnost. A naopak, pokud k zájmu, který za závažný veřejný zájem označí žalobce, podobné ustanovení chybí, musí žalobce o to přesvědčivěji vyargumentovat, proč (zvláštní) právní úprava ve skutečnosti ten který veřejný zájem chrání, a proč jde o závažný veřejný zájem podle § 66 odst. 3 s. ř. s. A to se žalobci, jak plyne z výše uvedeného, v této věci nepovedlo.
40. Již ze všech právě popsanych důvodů plyne, že se vstupní brána do správního soudnictví žalobci v této věci nemůže otevřít.
41. Nelze pak – v reakci na argumentaci žalobce – odhlédnout od nejasně postaveného tvrzení o možném počtu osob, kterých se napadený postup dotýká. Krajský soud je obecně vzato toho názoru, že údaj o čísle dotčených osob relevanci pro podání žaloby k ochraně veřejného zájmu nemá. Pokud žalobce opravdu prokáže závažný veřejný zájem, např. na ochraně vod, může se jeho žaloba týkat jednoho konkrétního případu. Podmínky § 66 odst. 3 s. ř. s. by splnil.
42. Něco jiného ovšem je, pokud žalobce v žalovaném případě sám zpochybňuje intenzitu zásahu do veřejných subjektivních práv účastníka řízení, ve kterém bylo vydáno napadené rozhodnutí, a jde mu spíše o jiné osoby. Žalobce totiž v replice na vyjádření žalované upřímně přiznává, že doba pojištění, kterou osoba zúčastněná na řízení získala v jiných postsovětských státech, je poměrně krátká. Jednání žalované podle něj nezasáhlo do esenciálního obsahu (do samotné podstaty) práva vlastnit majetek. Současně ovšem žalobce namítá porušení tohoto práva. Krajský soud tomu příliš nerozumí. Právo podle čl. 11 Listiny není právem sociálním, u něž by se použil tzv. test racionality, pracující s pojmem esenciálního jádra. U hmotných základních práv podle hlavy druhé Listiny je naopak zásah do (podstaty) těchto práva předpokladem jejich porušení. Nedošlo-li k němu,

nemůže jít o porušení práva. Žalobce každopádně pak odkazuje na jiné pojištění, u nichž může být situace výrazně horší a napadaná správní praxe se u nich již projevuje citelněji.

43. Žalobu k ochraně veřejného zájmu podle § 66 odst. 3 s. ř. s. takto lze konstruovat (i s ohledem na odmítnutí podmínky důvodného podezření porušení zákona v daném konkrétním případě judikaturou; srov. bod 28 výše). Žalobce zde ovšem argumentuje, jakoby se v případě osoby zúčastněné na řízení „tolik nestalo“. Závěr o porušení jejích práv konstruuje poněkud nejistě. Jde mu o dopad napadané správní praxe v jiných případech. Ty ovšem dovozuje s tím, že „určitě nějaké další musí být“. To vlastně nesporně ani žalovaná, která sama použití výkladu napadaného žalobcem v praxi uznala. O čem už je sporu a panují o tom nejasnosti, je počet dotčených osob. Žalobce tvrdí (a neprokazuje) desítky či stovky. Žalovaná tvrdí, že jich bude velmi málo. Žalobce ovšem i v řízení o žalobě k ochraně veřejného zájmu zůstává žalobcem se vším, co k tomu patří. Včetně povinnosti tvrzení a důkazní povinnosti. Jde-li mu o „přesah vlastních zájmů účastníka řízení“, neboť svou argumentaci staví na závažnějším dopadu pro jiné osoby, je z procesních důvodů zkrátka jeho úkolem, aby jej doložil o mnoho stabilněji. Tyto povinnosti nelze přenášet na žalovanou.
44. Podle krajského soudu pak neobstojí paralela s § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Již proto, že – jak trefně připomíná žalovaná – Ústavní soud opravdu odmítl, aby k použití tohoto ustanovení stačil argument, že se věc dotýká velkého množství subjektů, jestliže o žádném z nich Ústavní soud nevěděl, že by danou protiústavnost namítal, a ani stěžovatel žádného kromě sebe neuvádí (viz usnesení ze dne 16. 6. 2005, sp. zn. II. ÚS 446/04). Ale i pokud by krajský soud od téhle kvantitativní stránky věci odhlédl, protože by na ni otázku žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu nerad redukoval (viz bod 41 výše), musí konstatovat, že § 66 odst. 3 s. ř. s. je přísnější než § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.
45. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že k aplikaci citovaného ustanovení dochází zejména tehdy, nelze-li od dalšího postupu ve věci (ani před obecnými soudy) očekávat efektivní ochranu ústavně zaručených práv stěžovatele. Nebo pokud podstatný přesah odůvodňuje potřeba zrušení neústavního právního předpisu. Dalším příkladem jsou pravidelné výkladové obtíže, které právní předpis vyvolává v praxi či jeho aplikační nejednotnost. Případně může jít o věc týkající se mnoha obdobných věcí, jejíž řešení by zabránilo dalším soudním sporům, nebo tu je *potřeba zajištění ústavně konformního výkladu právního předpisu či dodržení mezinárodní smlouvy*, resp. potřeba zajistit respektování nálezů Ústavního soudu (srov. nález sp. zn. III. ÚS 4071/17 ze dne 31. 7. 2018, bod 27).
46. Ustanovení § 66 odst. 3 s. ř. s., které žalobci stanoví povinnost prokazovat závažný veřejný zájem na projednání jeho žaloby proti rozhodnutí, je však kvalitativně na žalobce o dost náročnější, jak plyne z prvního rozsudku devátého senátu. A byť tedy například potřeba zajistit ústavně konformní výklad právního předpisu či dodržení mezinárodní smlouvy může sama o sobě přesahovat vlastní zájmy stěžovatele podle § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, z pohledu § 66 odst. 3 s. ř. s. půjde „jen“ o nepostačující obecný zájem na dodržování práva a vydávání zákonných a proporcionálních rozhodnutí. *Tento zájem sám o sobě – bez spojení s veřejným zájmem chráněnými zvláštními zákony – závažným veřejným zájmem není.*

47. Krajský soud proto shrnuje, že žaloby žalobce k ochraně veřejného zájmu v této věci *nesplňují procesní podmínku prokázání závažného veřejného zájmu* podle § 66 odst. 3 s. ř. s. Žalobce nesplnil již povinnost tvrdit závažný veřejný zájem. Tím není snaha o zvrácení žalobcem napadané správní praxe žalované, založené (podle jeho tvrzení) na nesprávné aplikaci Dohody. Jde mu „jen“ o obecný zájem na dodržování práva, který však k založení aktivní procesní legitimace žalobce nestačí.
48. Jak plyne z druhého rozsudku ústeckého krajského soudu, tento nedostatek podmínky řízení je nedostatkem neodstranitelným. Vznikl proto důvod pro odmítnutí žalob předvídaný § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. [podle krajského soudu nejde o zjevnou neoprávněnost navrhovatele podle písm. c) nebo nepřípustnost podle písm. d), jak alternativně navrhuje odborná literatura, viz Šuránek, P., cit. výše, s. 525].

III. Závěr a náklady řízení

49. Krajský soud z výše uvedených důvodů žaloby žalobce k ochraně veřejného zájmu odmítl [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Žalobce neprokázal závažný veřejný zájem na jejich projednání.
50. Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. v případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení.
51. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Tyto podmínky pro vznik práva na náhradu nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení tu nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. *Pokud kasační stížnost proti tomuto usnesení nebude svým významem podstatně přesahovat vlastní zájmy stěžovatele, Nejvyšší správní soud ji odmítne pro nepřijatelnost.* V řízení o kasační stížnosti musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, pokud má stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno 21. dubna 2021

Martin Kopa, v. r.
samosoudce