

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců Mgr. Jany Brothánkové, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Radana Malíka, Mgr. Aleše Roztočila, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **Nejvyšší státní zástupce**, se sídlem Jezuitská 4, Brno, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 12. 2010, č. j. 12717-10/2010-ERU, a ze dne 17. 2. 2011, č. j. 00936-3/2011/ERU, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **FVE III Tuchlovice s. r. o.**, se sídlem Belgická 115/40, Praha 2, zastoupené JUDr. Petrem Wünschem, advokátem se sídlem Italská 27, Praha 2, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 3. 2015, č. j. 62 A 96/2013-226, o návrhu osoby zúčastněné na řízení na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

- I. Při rozhodování o odkladném účinku kasační stížnosti podané osobou zúčastněnou na řízení podle § 107 odst. 1 ve spojení s § 73 odst. 2 soudního řádu správního proti rozhodnutí, kterým krajský soud rozhodl o žalobě podané nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 téhož zákona, je třeba vždy zkoumat, zda výkon nebo jiné následky rozhodnutí by znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká může vzniknout přiznáním odkladného účinku jiným osobám, a to vše pak poměřovat s existencí důležitého veřejného zájmu. Obsah pojmu *důležitý veřejný zájem* v § 73 odst. 2 soudního řádu správního přitom nelze považovat za totožný s obsahem pojmu *závažný veřejný zájem* v § 66 odst. 2 téhož zákona.
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí druhému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 12. 2010, č. j. 12717-10/2010-ERU (dále jen „napadené rozhodnutí“), byla osobě zúčastněné na řízení udělena licence na výrobu elektřiny na dobu 25 let pro provozovnu fotovoltaické elektrárny FVE Tuchlovice III (dále jen „FVE Tuchlovice“). Žalobce brojil proti napadenému rozhodnutí žalobou podanou podle § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), a domáhal se také zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2011, č. j. 00936

3/2011/ERU, kterým žalovaný napadené rozhodnutí změnil (v části adresy sídla osoby zúčastněné na řízení). Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 27. 3. 2015, č. j. 62 A 96/2013 – 226 (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“), napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Návrhu žalobce na zrušení rozhodnutí ze dne 17. 2. 2011, č. j. 00936-3/2011/ERU, nevyhověl.

[2] Proti napadenému rozsudku podala osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. Současně navrhla, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek. Uvedla, že sice disponuje rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 4. 2013, č. j. 03939-3/2013-ERU (které považovala za nové rozhodnutí o povolení k provozování FVE Tuchlovice), avšak nelze vyloučit, že žalovaný bude zastávat odlišný názor a stěžovatelku až do vyřešení věci (tj. do zrušení napadeného rozsudku nebo do vydání nové licence stěžovatelce) donutí, aby přerušila provozování FVE Tuchlovice. Rovněž nelze vyloučit, že osoby pověřené státem k vyplácení podpory za výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů (ČEZ Prodej, s. r. o., nebo OTE, a. s.) stěžovatelce vyplácení této podpory s odkazem na napadený rozsudek omezí či přeruší, což by pro stěžovatelku mohlo být v období několika měsíců naprosto likvidační. Oproti tomu přiznáním odkladného účinku nevznikne újma jiným osobám.

[3] Stěžovatelka svůj návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti doplnila několika podáními. V podání ze dne 30. 4. 2015 uvedla, že jí společnost ČEZ Prodej, s. r. o., dopisem doručeným téhož dne sdělila, že za elektřinu vyrobenou ve FVE Tuchlovice od 14. 4. 2015 nebude vyplácet státní podporu a za elektřinu vyrobenou od 30. 4. 2015 nebude poskytovat vůbec žádné platby. V podání ze dne 12. 5. 2015 stěžovatelka konstatovala, že podle sdělení zástupců společnosti ČEZ Prodej, s. r. o., na jednání dne 11. 5. 2015, je třeba na stěžovatelku pohlížet jako na osobu, která, dodává-li elektřinu do elektrizační soustavy České republiky, postupuje neoprávněně, resp. protiprávně. Tento postoj však stěžovatelku staví do situace, kdy z provozování FVE Tuchlovice nemá žádný příjem, a dokonce ji nutí tuto elektrárnu v zájmu zamezení případných sankcí odpojit, resp. přerušit její provozování. V podání ze dne 25. 5. 2015 stěžovatelka vyjádřila názor, že FVE Tuchlovice představuje navzdory napadenému rozsudku zdroj uvedený do provozu v roce 2011, resp. že je oprávněna k výrobě elektřiny ve FVE Tuchlovice na základě rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 4. 2013, č. j. 03939-3/2013-ERU. Stěžovatelka uvedla, že žalovaný s ní v návaznosti na napadený rozsudek vede správní řízení, v němž bude postaveno najisto, zda má k výrobě elektřiny potřebné veřejnoprávní oprávnění. Na základě sdělení společnosti ČEZ Prodej, s. r. o., je však dle stěžovatelky pravděpodobné, že tato společnost i v případě nového rozhodnutí žalovaného nebude stěžovatelce do doby meritorního rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyplácet podporu a bude ji tak i nadále vystavovat riziku úpadku. Pokud by byl přiznán odkladný účinek „s odloženými účinky ke dni vydání některého z rozhodnutí“ žalovaného, nevznikne veřejným rozpočtům žádná újma.

[4] Žalobce ve svých vyjádřeních k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a k jeho doplněním uvedl, že je primárně na stěžovateli, aby sám učinil opatření k odstranění hrozících škod. V nyní posuzované věci se stěžovatelka může domáhat, aby žalovaný rozhodl o udělení licence znovu. Stěžovatelka by tak mohla ve své podnikatelské činnosti pokračovat, byť za jiných finančních podmínek. Nelze pominout, že výroba elektřiny podle výpisu z obchodního rejstříku není jediným předmětem podnikání stěžovatelky. Tvrzení stěžovatelky, že důsledky napadeného rozsudku jsou pro ni

likvidační, je neurčité, neboť z něj nevyplývá, zda tím miní neschopnost splácet své závazky anebo reálnou možnost svého zániku. Eventuální úpadek stěžovatelky nebude automaticky znamenat její konkurs, v úvahu totiž připadají i sanační řešení úpadku, např. reorganizace. Podpora výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů je financována dílem ze státního rozpočtu a dílem koncovými odběrateli, kteří ji hradí v rámci pravidelného příspěvku na obnovitelné zdroje energie. Napadený rozsudek tak pozitivně zasáhl do sféry třetích osob, přičemž přiznání odkladného účinku kasační stížnosti by jim přirozeně přivodilo újmu, která by byla s ohledem na složitý způsob financování podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů „nereparovatelná“. Žalobce upozornil na to, že v nyní posuzované věci se jedná o případ žaloby podané nejvyšším státním zástupcem z důvodu závažného veřejného zájmu, které krajský soud vyhověl. S poukazem na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, č. j. 6 As 173/2014 – 90, konstatoval, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti by bylo v rozporu s veřejným zájmem, tj. fakticky by znamenalo prodloužení nezákonného stavu, který byl vyvolán neoprávněným získáním licence pro provozování elektrárny stěžovatelky. Žalobce tedy navrhl kasační stížnosti stěžovatelky odkladný účinek nepřiznat.

II. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[5] Při posuzování návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 odst. 1 ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s. rozhodující druhý senát nejprve poměřoval újmu, která hrozí stěžovateli, s újmou, která by případně vznikla přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti jiným osobám. S ohledem na stěžovatelkou předložené kopie dokumentů rozhodující druhý senát nemá důvod zpochybňovat tvrzení stěžovatelky, že zrušení licence k výrobě elektřiny pro ni bude mít likvidační následky. Přiznání odkladného účinku se naopak nemůže zásadním způsobem dotknout jiných osob, neboť v nyní posuzovaném případě jde především o otázku finančního plnění z veřejných prostředků, obdobně jako tomu je např. v žádosti o přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutím správních orgánů o uložení sankce. Rozhodující druhý senát tedy shrnuje, že výkon nebo jiné právní následky napadeného rozsudku mohou pro stěžovatelku znamenat nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám.

[6] Následně rozhodující druhý senát přistoupil k hodnocení, zda přiznání odkladného účinku kasační stížnosti „*nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem*“, a při předběžné poradě dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru jiného senátu Nejvyššího správního soudu. V usnesení ze dne 31. 7. 2014, č. j. 6 As 173/2014 – 90, šestý senát Nejvyššího správního soudu v obdobné věci konstatoval, že „*přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo k žalobě nejvyššího státního zástupce, podané z důvodu závažného veřejného zájmu, zrušeno rozhodnutí správního orgánu, by se zpravidla ocitlo v rozporu s důležitým veřejným zájmem, z něhož nejvyšší státní zástupce podal žalobu, ledaže by došlo ke zjevnému vybočení z obsahu pojmu „veřejný zájem“, anebo by byl shledán veřejný zájem jiný, stejně nebo více závažný.*“ Šestý senát svůj názor odůvodnil tím, že v případě podání žaloby z důvodu závažného veřejného zájmu nejvyšším státním zástupcem a jejího úspěchu u krajského soudu (tj. pravomocného zrušení rozhodnutí správního orgánu, protože jeho vydáním byl závažný veřejný zájem dotčen) by přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (až na výjimky) fakticky znamenalo prodloužení nezákonného stavu, který měl být k žalobě nejvyššího státního zástupce, a to z důvodu závažného veřejného zájmu, odklizen. Šestý senát dodal, že v jím posuzovaném

případě byl podáním žaloby nejvyšším státním zástupcem sledován cíl (závažný veřejný zájem), a to zabránit tomu, aby stěžovatel dále inkasoval jako součást výkupní ceny elektřiny od povinně vykupujícího též příspěvek na podporu elektřiny z obnovitelných zdrojů, jenž je hrazen z veřejných prostředků na základě rozhodnutí o licenci, které bylo vydáno v rozporu se zákonem; kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu umožňuje sledovaného cíle dosáhnout.

[7] Druhý senát shora uvedený názor šestého senátu nesdílí, a to z následujících důvodů. Ustanovení § 66 s. ř. s. 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 dle § 66 odst. 2 s. ř. s. i nejvyšší státní zástupce, který je oprávněn podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem. Pokud Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006 - 70, publ. pod č. 1455/2008 Sb. NSS, vyslovil, že úvaha, zda je v konkrétní věci dán „závažný veřejný zájem“, je vyhrazena nejvyššímu státnímu zástupci, a nepodléhá tedy přezkumu správními soudy, pak to dle druhého senátu znamená pouze to, že správní soudy nepřezkoumávají žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce, resp. že nemohou odmítnout jeho žalobu proti rozhodnutí správního orgánu pouze s odůvodněním, že byla podána neoprávněným subjektem. Ustanovení § 66 odst. 2 s. ř. s. upravuje toliko podmínky přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (otázku procesní legitimace); po podání žaloby nevyplývají z citovaného ustanovení pro nejvyššího státního zástupce žádná zvláštní procesní či hmotněprávní oprávnění. Pokud šestý senát hovoří o „zrušení rozhodnutí správního orgánu, protože jeho vydáním byl závažný veřejný zájem dotčen“, pak lze konstatovat, že soudní řád správní takový důvod pro zrušení správního rozhodnutí nezná. „Závažný veřejný zájem“ ve smyslu § 66 odst. 2 s. ř. s. je tak dán toliko na samotném projednání žaloby nejvyššího státního zástupce ve správním soudnictví, naopak v obsahu jeho žaloby (jejím petitu či jejích důvodech) „závažný veřejný zájem“ shledat nelze.

III. Vyjádření stěžovatelky k předložení věci rozšířenému senátu

[8] Stěžovatelka ve svém vyjádření ze dne 9. 6. 2015 předně uvedla, že neobstojí již závěr Nejvyššího správního soudu, podle něhož úvaha, zda je v konkrétní věci dán „závažný právní zájem“ na podání žaloby nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 s. ř. s., je vyhrazena nejvyššímu státnímu zástupci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006 - 70, publ. pod č. 1455/2008 Sb. NSS). Tím by totiž nejvyššímu státnímu zástupci bylo umožněno, aby ingeroval i do ryze vertikálního vztahu (a o takový se mezi stěžovatelkou a Energetickým regulačním úřadem jako žalovaným jedná). Nejvyššímu státnímu zástupci by byla dána prakticky neomezená možnost (správního) uvážení nepodléhající přezkumu soudu ani žádného jiného orgánu státní moci. Již tato skutečnost je sama o sobě v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, konkrétně susnesením rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS, podle něhož každé správní uvážení má své meze a jejich dodržení podléhá soudnímu přezkumu.

[9] Závěr zastávaný šestým senátem by ve svých důsledcích znamenal, že nepřezkoumatelná úvaha jedné fyzické osoby ohledně obecného a žádným právním předpisem ani judikaturou nikterak nedefinovaného pojmu „závažného veřejného zájmu“ by mohla vyústit v úpadek jednotlivce a ztrátu investic (v případě stěžovatelky v řádu

stamilionů korun) ještě než soudní moc s konečnou platností posoudí, nebylo-li do sféry tohoto jednotlivce zasaženo neoprávněně. Stěžovatelka se proto ztotožňuje s právním názorem druhého senátu. Má za to, že posouzení, zda existuje důležitý veřejný zájem, který by přiznání odkladného účinku v kasační stížnosti ve smyslu § 107 odst. 1 ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s. bránil, je v kompetenci soudu a nikoliv nejvyššího státního zástupce, a že pojmy „závažný veřejný zájem“ v § 66 odst. 2 s. ř. s. a pojem „důležitý veřejný zájem“ v § 73 odst. 2 s. ř. s. nejsou z hlediska obsahu vyjádřením téhož.

[10] Pokud žalobce ve svých vyjádřeních k návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti namítá, že by jeho přiznání fakticky znamenalo prodloužení nezákonného stavu, který byl vyvolán neoprávněným získáním licence pro provozování elektrárny, pak tento argument neobstojí. Ve vztahu k návrhu na přiznání odkladného účinku je relevantní především to, že i kdyby platil závěr, že se žalovaný v příslušném správním (licenčním) řízení nevyvaroval nepřesností, byly to nepřesnosti na straně žalovaného, tj. na straně státní moci. V řízení u krajského soudu bylo *de facto* prokázáno, že se stěžovatelka v souvislosti s licenčním řízením nedopustila žádného reprobovaného jednání.

[11] S ohledem na výše uvedené se tak stěžovatelka domnívá, že nejenže neexistuje žádný, tím méně důležitý, veřejný zájem, který by přiznání odkladného účinku bránil, ale že naopak existuje důležitý veřejný zájem na tom, aby odkladný účinek soudem přiznán byl. Pokud by za daných okolností kasační stížnosti odkladný účinek přiznán nebyl, žádný jedinec, tím méně investor, by se v České republice nemohl spolehnout na to, že ho tentýž stát, který mu v jednu chvíli vydáním veřejnoprávního aktu osvědčil splnění podmínek k podnikání, i při jedincově řádném a s dobrou vírou vedeném chování v souladu s pravidly, odebráním téhož aktu nezničí.

[12] Narušení důvěry v Českou republiku jako v právní stát by bylo o to větší, že stěžovatelka byla Českou republikou ke své investici *de facto* pobídána. Česká republika převzala mezinárodní závazek k zajištění určitého podílu obnovitelných zdrojů energie na svém území, výstavbu těchto zdrojů v odpovídajícím množství zřejmě nebyla s to naplnit vlastními silami, a proto investory (včetně stěžovatelky) nalákala k vynaložení potřebných prostředků zákonným příslibem podpory a návratnosti této investice. Stěžovatelka všechny podmínky splnila a investicí v řádu stamilionů korun přispěla ke zvýšení podílu obnovitelných zdrojů na území České republiky. Nejvyšší státní zástupce však nyní s otevřeným cílem přivolení úpadku stěžovatelky proti ní užívá jinak prakticky vůbec nevyužívaný právní institut. V tomto úsilí ho žalovaný Energetický regulační úřad – tedy tentýž orgán, který stěžovatelce před takřka pěti lety splnění podmínek k vydání licence osvědčil - zcela zjevně podporuje, neboť bez přihlédnutí k novému rozhodnutí ze dne 16. 4. 2013, č. j. 03939-3/2013-ERU, společnosti ČEZ Prodej, s. r. o., dopisem ze dne 2. 6. 2015 sdělil, že stěžovatelka nemá platnou licenci v energetické oblasti. Stěžovatelka tak má za to, že by „prodloužení nezákonného stavu“, jak namítá žalobce, nastalo naopak v případě, že by kasační stížnosti soudem odkladný účinek přiznán nebyl.

IV. Vyjádření žalovaného k předložení věci rozšířenému senátu

[13] Žalovaný dne 22. 6. 2015 soudu sdělil, že rozhodnutím ze dne 12. 6. 2015, č. j. 12717-28/2010-ERU, udělil stěžovatelce licenci č. 111017339 na výrobu elektřiny s termínem zahájení výkonu licencované činnosti a vznikem oprávnění dnem nabytí

právní moci rozhodnutí o udělení licence. Podle sdělení žalovaného toto rozhodnutí o udělení licence doposud nenabylo právní moci.

[14] Žalobce se k předložení věci rozšířenému senátu nevyjádřil.

V. Pravomoc rozšířeného senátu

[15] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat. Dle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[16] V usnesení, kterým druhý senát postoupil věc rozšířenému senátu, je nastolena sporná otázka, zda má žaloba podaná nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 s. ř. s. zvláštní procesní či hmotněprávní důsledky, konkrétně zda v situaci, kdy na základě takové žaloby krajský soud zruší napadené správní rozhodnutí, bude přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proti takovému rozsudku zpravidla v rozporu s důležitým veřejným zájmem pouze na základě toho, že žalobu podal nejvyšší státní zástupce postupem dle § 66 odst. 2 s. ř. s. V nynější věci druhý senát dospěl k odlišnému právnímu názoru, než který již byl vyjádřen v rozhodnutí šestého senátu Nejvyššího správního soudu.

[17] S ohledem na výše uvedené rozšířený senát uzavřel, že pravomoc rozhodovat ohledně předložené sporné otázky podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je dána.

VI. Posouzení věci rozšířeným senátem

[18] Podle § 66 odst. 2 s. ř. s. je žalobu *oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem*. Důvodová zpráva k § 66 odst. 2 s. ř. s. k oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu, shledá-li závažný veřejný zájem, uvádí následující: „Zvláštní žalobní legitimaci zákon svěřuje nejvyššímu státnímu zástupci k tomu, aby vlastním návrhem požadoval odstranění nezákonného rozhodnutí v delší lhůtě tam, kde proto shledá závažný veřejný zájem a jiný způsob nápravy není možný. Může tu jít o případy nepřiliš časté, ale veřejností citlivě vnímané, například tam, kde nezákonné rozhodnutí bylo dosaženo úplatkem a není tu již jiná právní cesta, kterou by bylo možno takové rozhodnutí odstranit.“ (důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu, sněmovní tisk PSP ČR č. 1080/0, 3. volební období, dostupný na www.psp.cz). Ze shora uvedeného plyne, že se jedná o zvláštní aktivní procesní legitimaci nejvyššího státního zástupce, jejímž účelem je chránit veřejný zájem (srov. § 1 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství).

[19] Nejvyšší státní zástupce má tedy právo podat žalobu, právní úprava nicméně stanoví, že k jejímu podání musí shledat *„závažný veřejný zájem“*. Tím se jeho právo k podání žaloby liší od veřejného ochránce práv (§ 66 odst. 3 s. ř. s.), který musí pro podání žaloby závažný veřejný zájem před soudem tvrdit i prokázat. Touto podmínkou se nejvyšší státní zástupce odlišuje rovněž od žalobců podle § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s., kteří hájí své vlastní zájmy proti tvrzenému zásahu do veřejných subjektivních práv, čímž není dotčeno, že co do důsledků jejich aktivita a ochrana vlastních subjektivních práv napomůže též zjednání ochrany veřejného zájmu (srov. Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, str. 579).

[20] Judikatura Nejvyššího správního soudu přitom dovodila, že úvaha, zda je v konkrétní věci dán „závažný veřejný zájem“, je vyhrazena nejvyššímu státnímu zástupci, nepodléhá přezkumu správními soudy. Je tedy na žalobci, aby svého práva využíval pouze v případech, kdy to vyžaduje závažný veřejný zájem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006 - 70, publ. pod č. 1455/2008 Sb. NSS). Soud se proto věcně zabývá každou žalobou nejvyššího státního zástupce, která jinak splňuje obecné náležitosti a byla podána v tříleté žalobní lhůtě (§ 72 odst. 2 s. ř. s.).

[21] V této souvislosti rozšířený senát uvádí, že v případě žalobní procesní legitimace nejvyššího státního zástupce se jedná toliko o „procesní vstupenku“ do řízení o žalobě za situace, kdy jiné osoby nechtějí, nemohou nebo už nemohou takové řízení vyvolat. V rámci tohoto řízení však nejvyšší státní zástupce již nemá oproti jiným žalobcům zvláštní procesní postavení. Ačkoliv se tedy při podání žaloby nejvyšším státním zástupcem neuplatní obecné podmínky v podobě lhůt nebo požadavku na vyčerpání všech řádných opravných prostředků, po podání této žaloby, tj. zejména v případě rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku nebo na vydání předběžného opatření, soud již postupuje podle příslušných obecných ustanovení soudního řádu správního. Jinými slovy po podání žaloby nejvyšší státní zástupce své zvláštní procesní postavení ztrácí, a v řízení mu tak svědčí stejná práva a povinnosti jako ostatním žalobcům. Obdobný závěr se uplatní i v navazujícím řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí, kterým krajský soud rozhodl o žalobě podané nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 s. ř. s. I v tomto případě, rozhoduje-li Nejvyšší správní soud o návrhu na přiznání odkladného účinku (jako je tomu v projednávané věci) nebo na vydání předběžného opatření, postupuje podle obecných ustanovení soudního řádu správního.

[22] Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost nemá odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat; přitom užije přiměřeně § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. soud *na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.*

[23] Z citovaných ustanovení přitom vyplývá, že zatímco § 66 odst. 2 s. ř. s. hovoří o *závažném veřejném zájmu* pro podání žaloby nejvyšším státním zástupcem, § 73 odst. 2 s. ř. s. jako jedno z kritérií pro přiznání odkladného účinku stanoví absenci rozporu s *důležitým veřejným zájmem*. Ve vymezení obsahu těchto pojmů přitom spočívá rozpor mezi dotčenými senáty. Šestý senát v usnesení ze dne 31. 7. 2014, č. j. 6 As 173/2014 - 90, uvádí, že *zákonodárcem užitý pojem „závažný veřejný zájem“ a pojem „důležitý veřejný zájem“ shledal z hlediska obsahu vyjádřením téhož; v opačném případě by se dopustil přepjatého formalismu. Ohledně nastolené otázky dospěl k závěru, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo k žalobě nejvyššího státního zástupce, podané z důvodu závažného veřejného zájmu, zrušeno rozhodnutí správního orgánu, by se zpravidla ocitlo v rozporu s důležitým veřejným zájmem, z něhož nejvyšší státní zástupce podal žalobu, ledaže by došlo ke zjevnému vybočení z obsahu pojmu „veřejný zájem“, anebo by byl shledán veřejný zájem jiný, stejně nebo více závažný.* Oproti tomu druhý senát v předkládacím usnesení konstatuje, že *„závažný veřejný zájem“ ve smyslu § 66 odst. 2 s. ř. s. je tak dán toliko na samotném projednání žaloby nejvyššího státního zástupce ve správním soudnictví, naopak v obsahu jeho žaloby (jejím petitu či jejích důvodech) „závažný veřejný*

zájem' sbledat nelze. [...] I kdyby nejvyšší státní zástupce reprezentoval závažný (důležitý) veřejný zájem i po podání žaloby, jak naznačuje šestý senát, nelze tento veřejný zájem automaticky přenést do následného řízení o kasační stížnosti. (srov. body 13 a 15 citovaného usnesení).

[24] Při řešení uvedené sporné otázky je podle rozšířeného senátu třeba vyjít z maximy vnitřní bezrozpornosti a konzistentnosti právního řádu. Jinými slovy je třeba předpokládat existenci tzv. racionálního zákonodárce, který použitím pojmu *důležitý veřejný zájem* v § 73 odst. 2 s. ř. s. namísto pojmu *závažný veřejný zájem*, jenž je použit v § 66 odst. 2 téhož zákona, nepochybně sledoval nějaký účel. Tímto účelem pak bylo přinejmenším to, aby obsah obou uvedených pojmů byl vymezen odlišně. Nelze v této souvislosti přehlédnout, že § 73 byl oproti původnímu znění soudního řádu správního podroben změně novelou zákona č. 303/2011 Sb. s účinností od 1. 1. 2012. Ustanovení bylo zásadně přeformulováno a mimo jiné byl původně použitý pojem *veřejný zájem* doplněn o slovo *důležitý*. Stalo se tak v souladu s obecně deklarovaným záměrem zmíněné novely „rozvolnit“ podmínky pro přiznání odkladného účinku žaloby a upravit též rozhodování o předběžném opatření tak, aby byla efektivně zvýšena ochrana veřejných subjektivních práv žalobců (srov. též body 23-25 a 38 důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona později publikovaného pod č. 303/2011 Sb. – sněmovní tisk PSP ČR č. 319/0 a schválené znění zákona ve znění pozměňovacích návrhů Senátu Parlamentu ČR, sněmovní tisk č. 319/4, 6. volební období, jež bohužel nebyly důsledně odůvodněny). Rozšířený senát se tak (z důvodů dále uvedených) ztotožňuje s názorem druhého senátu, podle něhož obsah pojmu *důležitý veřejný zájem* v § 73 odst. 2 s. ř. s. nelze považovat za totožný s obsahem pojmu *závažný veřejný zájem* v § 66 odst. 2 téhož zákona.

[25] Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 107 odst. 1 s. ř. s. je absence rozporu s důležitým veřejným zájmem pouze jednou ze tří podmínek, jejichž splnění je pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nezbytné. Pokud by byl akceptován právní názor šestého senátu, tato zákonná podmínka by byla vyprázdněna, neboť přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo k žalobě nejvyššího státního zástupce, podané z důvodu závažného veřejného zájmu podle § 66 odst. 2 s. ř. s., zrušeno rozhodnutí správního orgánu, by se zpravidla ocitlo v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[26] Takový výklad by však zasáhl do účelu (§ 2 s. ř. s.) a ústavních základů správního soudnictví. Aby správní soudnictví mohlo nezávisle plnit svůj úkol, tj. poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, jsou soudy při svém rozhodování vázány toliko zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu (čl. 95 odst. 1 Ústavy), případně jinými soudními rozhodnutími, buď rozhodnutími vydanými v rámci správního soudnictví, nebo rozhodnutími soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu (§ 52 odst. 2 věta první s. ř. s.). O jiných otázkách si soud učiní úsudek sám (§ 52 odst. 2 věta druhá před středníkem s. ř. s.). Správní soudy nemohou být při svém rozhodování vázány názorem jiného, od soudu odlišného orgánu veřejné moci (úvaha nejvyššího státního zástupce o existenci závažného veřejného zájmu by navíc nebyla vyslovena ve formě přezkoumatelného rozhodnutí s jednoznačnou výrokovou částí, ale správní soudy by ji musely dovozovat z obsahu jeho žaloby). Takový postup by byl nejen proti ústavním zásadám nezávislosti a nestrannosti soudů, ale nelze pro něj najít oporu ani v žádném (podústavním) zákonném ustanovení (soudní řád správní výslovně hovoří o nejvyšším

státním zástupci pouze jednou, a to právě v § 66 odst. 2). Dle názoru rozšířeného senátu tak není dán důvod pro to, aby byl Nejvyšší správní soud při interpretaci a aplikaci neurčitého právního pojmu *důležitý veřejný zájem* v § 73 odst. 2 s. ř. s. jakýmkoli způsobem omezen v důsledku nedůvodné favorizace žalobce.

[27] Z povinnosti ústavně konformního výkladu § 73 odst. 2 s. ř. s. navíc vyplývá, že v případě kolize práva stěžovatele s veřejným zájmem nepostačí pro zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku pouhá existence kolidujícího veřejného zájmu, nýbrž je nutné vážit intenzitu hrozícího zásahu do práva svědčícího stěžovateli a poměřovat ji s intenzitou narušení veřejného zájmu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2008, č. j. 5 As 17/2008 – 131, publ. pod č. 1698/2008 Sb. NSS).

VII. Závěr

[28] Na základě výše uvedených argumentů rozšířený senát shrnuje, že podání žaloby ve veřejném zájmu samo o sobě neodůvodňuje přiznání či nepřiznání odkladného účinku žaloby bez ohledu na splnění dalších zákonných podmínek. Obsah pojmu *důležitý veřejný zájem* v § 73 odst. 2 soudního řádu správního totiž nelze považovat za totožný s obsahem pojmu *závažný veřejný zájem* v § 66 odst. 2 téhož zákona.

[29] V závislosti na rozhodnutí krajského soudu o žalobě se pak v následném řízení o kasační stížnosti mohou role i zájmy účastníků řízení (a s nimi případně projevená procesní aktivita) změnit. Přiznání odkladného účinku kasační stížnosti může v řízení o ní navrhnout nejen osoba zúčastněná na řízení, jako je tomu v projednávané věci, ale i samotný nejvyšší státní zástupce (žalobce) nebo žalovaný.

[30] Při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané osobou zúčastněnou na řízení podle § 107 odst. 1 ve spojení s § 73 odst. 2 soudního řádu správního proti rozhodnutí, kterým krajský soud rozhodl o žalobě podané nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 téhož zákona, je tedy třeba vždy zkoumat, zda výkon nebo jiné následky rozhodnutí by znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká může vzniknout přiznáním odkladného účinku jiným osobám. Učiněná zjištění je nutno konfrontovat s (ne)existencí důležitého veřejného zájmu, a je-li shledán, poměřovat intenzitu zásahu do tohoto veřejného zájmu s intenzitou zásahu do práv stěžovatele.

[31] Rozšířený senát vyřešil spornou právní otázku. V souladu s ustanovením § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl jen o této otázce a věc vrací předkládajícímu druhému senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a o podané kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. června 2015

JUDr. Josef Baxa

2 As 103/2015

předseda rozšířeného
senátu