

# Posudek oponenta

na diplomovou práci **Miroslava Dvořáčka**, předloženou k obhajobě na katedře  
správního práva Fakulty právnické ZČU,

na téma

## "Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce"

---

Předložená diplomová práce je kvalitním zpracováním zvoleného tématu, vybočujícím zřetelně směrem k nadprůměru z obvyklého standardu diplomových prací. Je systematickým a přehledným rozbohem institutu zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce ve správním soudnictví, koncentrující se zejména na otázku posuzování, zda k podání žaloby je dán veřejný zájem, a ukazuje schopnosti kandidáta pracovat s prameny českého práva a relevantní českou literaturou a dávat vše do potřebných souvislostí. Kandidát se solidně orientuje ve zvolené problematice a její rozbor předkládá v podobě srozumitelné a odborně kvalifikované.

Struktura práce odpovídá tématu, nicméně méně mohlo být více. Úvodní kapitola věnovaná historii správního soudnictví, měla-li se udržet v únosném rozsahu, stěžejší mohla přinést něco nad rámec již tisíckrát řečeného. Kdyby byla vynechána, práci by to prospělo. Obohacením práce je v rámci této kapitoly jen přehled těch oprávnění prokuratury za komunistického režimu, jimiž byla v té době fakticky suplována funkce (až na nečetné výjimky) neexistujícího správního soudnictví. Srovnání české úpravy se slovenskou je opět určitý appendix, který v práci nevádí, ale ani ji (vyjma toho, že poskytuje určitý přehled pro českého čtenáře) nijak významně neobohacuje.

Jádrem práce a jejím opravdovým vrcholem, vybočujícím z běžného standardu hloubkou rozboru zvoleného tématu i mírou vzhledu kandidáta do něho, je kapitola věnovaná veřejnému zájmu jako zvláštního důvodu pro oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví. Velmi správně identifikoval, že současný náhled soudů na povahu oprávnění nejvyššího státního zástupce sám si (bez soudní kontroly) posoudit, zda je v konkrétní věci dán „závažný veřejný zájem“ na podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, vychází z již letitého rozsudku č. j. 8 As 27/2006-70, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že *„úvaha, zda je ve věci dán závažný veřejný zájem (§ 66 odst. 2 s. ř. s.), nepodléhá přezkumu správními soudy“*. A z jím napsaného textu je patrné, že „nepřezkoumatelnost“ úvahy nejvyššího státního zástupce ohledně toho, zda je ve věci dán závažný veřejný zájem na podání žaloby, se mu vůbec nelíbí. Kandidáta mohu ujistit, že i správní soudnictví si otázku, do jaké míry je možno připustit neomezený žalobní „rozlet“ nejvyššího státního zástupce, opakovaně kladlo. Právní názor z rozsudku č. j. 8 As 27/2006-70 nebyl nikdy napaden před rozšířeným senátem (toto kandidát št'avnatě kriticky analyzuje), nicméně k „přistřihnutí křídel“

nejvyššího státního zástupce správní soudnictví přistoupilo, ne však při výkladu podmínek přípustnosti žaloby, nýbrž při vymezení zvláštních (přísnějších) podmínek pro shledání důvodnosti žaloby. V bodě 38 rozsudku č. j. 2 As 313/2015-492 Nejvyšší správní soud uvedl: „V nyní souzené věci je třeba mít na zřeteli právě to, že soudní řízení bylo zahájeno k žalobě nejvyššího státního zástupce podle § 66 s. ř. s. Ke zrušení rozhodnutí o udělení licence by tak mělo dojít jen na základě závažných důvodů vyvažujících rizika a negativní důsledky zpětného přehodnocení právních vztahů založených zrušovaným rozhodnutím. Žaloba podaná nejvyšším státním zástupcem je totiž důvodná pouze v případech, kdy je nezákonnost napadeného rozhodnutí natolik intenzivní, že narušuje závažný veřejný zájem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2016, č. j. 4 Azs 33/2016 – 48). Z toho pak plyne, že ne každá vada, která by jinak byla důvodem pro neudělení licence, je vadou, pro kterou lze zpětně s velkým časovým odstupem na základě mimořádného procesního postupu zrušit rozhodnutí, jímž byla licence pravomocně udělena. Zjištěné vady musí zakládat natolik závažné pochybení, že je třeba upřednostnit zrušení licence před principem ochrany dobré víry a právní jistoty (srov. rozsudek č. j. 2 As 103/2015 – 171, vydaný v předcházejícím řízení o kasační stížnosti stěžovatelky).“ Jinak řečeno, správní soudnictví si „zadní vrátka“ ke kontrole nejvyššího státního zástupce našlo – nemůže mu zabránit správní žalobu podat, může jí však nevyhovět, i když striktně vzato je žalobou napadené správní rozhodnutí objektivně nezákonné. Kritérium ochrany právní jistoty a dobré víry je zde použito velmi podobně tomu, jak je pro účely přezkumného řízení správního kodifikováno (a správními soudy vykládáno, viz například, s odkazy na další rozhodnutí, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 241/2014 - 36) v § 94 odst. 4 správního řádu.

Ve výsledku tedy nejvyšší státní zástupce nemá prostor k tomu, aby svou agilitou výrazně a rozsáhle docíloval rušení pravomocných správních rozhodnutí. V praxi také svého žalobního oprávnění zatím využíval vcelku obezřetně a uvážlivě (to ostatně sám kandidát uznává na str. 42). Přehnaná (i naopak nepřiměřeně absentující) agilita nejvyššího státního zástupce při výkonu oprávnění podle § 66 odst. 2 s. ř. s. by mohla být pro vládu jedním z důvodů pro jeho odvolání (to je aktem vládnutí, jenž co do svých důvodů zásadně není přezkoumatelný správními soudy).

Na kandidátově práci je třeba ocenit, že si na analyzovaný problém utvořil jasný a silný, a přitom podložený názor a že jej přesvědčivě odůvodňuje.

Kandidát vycházel ze standardního okruhu českých odborných knih a článků k danému tématu, zejména z komentářů, monografií, článků v časopisech a na relevantních internetových stránkách. Lze říci, že z české produkce shromáždil prakticky vše relevantní. Rovněž se důkladně seznámil s relevantní judikaturou, a to nejen Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, ale – což je třeba zvláště ocenit – i soudů krajských, které jsou v první linii „boje o právo“, často řeší i otázky, které do výšin slonovinových věží vysokých brněnských soudů neproniknou.

Práce je napsána kultivovaným jazykem a s únosným množstvím překlepů či chyb v psaní. Kandidát

korektně pracuje s prameny a uvádí zdroje převzatých myšlenek. Součástí práce je systematicky zpracovaný přehled zdrojů, z nichž kandidát čerpal, a podrobný a přehledný obsah práce. Po formální stránce lze práci hodnotit jako kvalitně zpracovanou.

Předloženou diplomovou práci považuji za nadprůměrně odvedené dílo a doporučuji ji k obhajobě s tím, že předběžně navrhuji hodnocení „výborně“, samozřejmě pouze při dobrém průběhu obhajoby, na níž by kandidát měl osvědčit svoji celkovou bezprostřední orientaci ve zpracované materii.

V rámci obhajoby necht' se kandidát zaměřit na srovnání podmínek posuzování existence závažného veřejného zájmu u nejvyššího státního zástupce (§ 66 odst. 2 s. ř. s.) a u veřejného ochránce práv (§ 66 odst. 3 s. ř. s.). Kandidát se tomu ve své práci věnoval jen stručně (zejména na str. 40), přitom ovšem správně (na téže straně dole) připomíná, že fakticky by se nejvyšší státní zástupce měl ve svých vlastních úvahách, zda shledá k podání žaloby závažný veřejný zájem, orientovat podle toho, co judikatura soudů vyslovila ve vztahu k žalobám veřejného ochránce práv. Dalším vhodným tématem k diskusi by mohlo být, zda má být žalobní oprávnění nejvyššího státního zástupce (i veřejného ochránce práv) omezeno jen na žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, anebo zda mají být *de lege ferenda* rozšířeny i na další typy žalob (návrhů).

V Praze dne 1. června 2020