

Západočeská univerzita v Plzni  
Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE  
Veřejný zájem, veřejné zájmy

Předkládá: Petr Pěnička

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Plzeň 2018

„Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Veřejný zájem, veřejné zájmy“ zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem pro vědeckou práci obvyklým.“

V plzni 28. března 2018

.....

vlastnoruční podpis

Děkuji JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za jeho rady při psaní této bakalářské práce. Dále bych chtěl poděkovat paní Mgr. Ildikó Fraňové z Městského úřadu Beroun za její konzultace. A v neposlední řadě děkuji své rodině, že mě během studia podporovala.

# OBSAH

<b>1 ÚVOD</b> .....	6
<b>2 VYMEZENÍ POJMU VEŘEJNÝ ZÁJEM</b> .....	7
2.1 Neurčité právní pojmy.....	7
2.1.1 Právní pojmy.....	7
2.1.2 Charakter neurčitých právních pojmů.....	8
2.1.3 Správní uvážení.....	10
2.1.4 Výklad neurčitých pojmů.....	10
2.2 Vysvětlení slov, z kterých se pojem „veřejný zájem“ skládá.....	11
2.2.1 Definice slova „veřejný“.....	11
2.2.2 Definice slova „zájem“.....	12
2.3 Definice veřejného zájmu.....	12
2.4 Ochrana veřejného zájmu.....	13
2.4.1 Orgány ochrany veřejného zájmu.....	14
2.4.1.1 Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových.....	14
2.4.1.2 Nejvyšší kontrolní úřad.....	15
2.5 Příklady veřejných zájmů.....	16
<b>3. NORMATIVNÍ ÚPRAVA VEŘEJNÉHO ZÁJMU V ZÁKONECH ČR</b> .....	18
3.1 Ústava a Listina základních práv a svobod.....	18
3.2 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.....	18
3.3 Zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.....	20
3.4 Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů.....	20
3.5 Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.....	21
3.6 Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů.....	22
3.7 Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.....	22
3.8 Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.....	22
3.9 Zákon č. 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.....	23
3.11 Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.....	23
3.12 Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů.....	24

3.13 Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů.....	24
3.14 Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon) .....	24
<b>4 VEŘEJNÝ ZÁJEM V ČESKÉ PRÁVNÍ PRAXI .....</b>	<b>25</b>
<b>5 ROZHODNUTÍ SOUDŮ TÝKAJÍCÍ SE VEŘEJNÉHO MÍNĚNÍ.....</b>	<b>28</b>
5.1 Jezy na Labi (prohlášení veřejného zájmu zákonem) .....	28
5.1.1 Skutková podstata .....	28
5.1.2 Vyjádření účastníků řízení .....	29
5.1.3 Rozhodnutí ÚS .....	31
5.1.4 Shrnutí.....	34
5.2 Spor o výstavbu v lokalitě Milíčovský les a rybníky .....	35
5.2.1 Žaloba proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí.....	35
5.2.2 Rozsudek Městského soudu v Praze .....	36
5.2.3 Kasační stížnost.....	37
5.2.4 Rozhodnutí NSS.....	38
5.2.5 Shrnutí.....	40
<b>6 ZÁVĚR.....</b>	<b>41</b>
<b>RESUMÉ.....</b>	<b>42</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ A LITERATURY.....</b>	<b>43</b>

# 1 ÚVOD

Právo je zvláštním společenským informačním systémem, jehož normy informují adresáty, jak se mají ve společnosti chovat. Právo tím reguluje společenské vztahy. Z tohoto důvodu je kladen požadavek na právní pojmy, aby byly srozumitelné, jasné, ostré, aby byly všem přístupné a srozumitelné. Ovšem na druhé straně je požadavek, aby právo dokázalo reagovat na různorodé neuchopitelné společenské jevy. Proto vyvstává nutnost používat i pojmy neurčité. Právě k institutu tzv. neurčitých právních pojmů se řadí i pojem „veřejný zájem“, jež je tématem této bakalářské práce.

Práce obsahuje 4 hlavní kapitoly. V první kapitole se věnuji neurčitým právním pojmům a veřejnému zájmu. Popisuji v ní, co to je institut tzv. neurčitých právních pojmů, jak se používá v českém právním prostředí a jak souvisí s pojmem „veřejného zájmu“. Dále se také věnuji „veřejnému zájmu“ jako takovému. Snažím se nastínit, co si pod tímto neurčitým pojmem lze představit a jaké druhy veřejných zájmů mohou existovat.

V následující kapitole vypisuji alespoň některá ustanovení práva, která s veřejným zájmem pracují. Ve čtvrté kapitole pak popisuji vyvlastňovací řízení, jehož jsem byl částečně součástí při své praxi na Městském úřadu Beroun. Poslední kapitola se věnuje soudním rozhodnutím Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, která měla na aplikační proces při používání pojmu „veřejného zájmu“ v právním prostředí velký vliv.

Ve své práci budu vycházet zejména z odborné právní literatury, příslušných právních předpisů a judikátů Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.

Cílem práce je osvětlit, co si pod pojmem „veřejný zájem“ můžeme představit, jaký je jeho vztah k neurčitým právním pojmům a jak se pojem používá v zákonech českého právního řádu.

## 2 VYMEZENÍ POJMU VEŘEJNÝ ZÁJEM

Přestože se s pojmem „veřejného zájmu“ v právním řádu České republiky můžeme setkat poměrně často, zejména pak v normách správního práva, jeho legální definice v něm neexistuje. Právní nauka řadí veřejný zájem, stejně jako podobné pojmy bez obsahového vymezení v dané právní normě, které nejsou obsahově vymezeny ani v jiných právních normách, k institutu tzv. neurčitých právních pojmů.<sup>1</sup> V této kapitole se zaměřím na definování pojmu veřejného zájmu a institutu neurčitých právních pojmů, jelikož tyto dva pojmy spolu úzce souvisí.

### 2.1 Neurčité právní pojmy

#### 2.1.1 Právní pojmy

Právo je svou povahou zvláštním společenským informačním systémem, jehož normy nejen ukládají povinnosti a zakládají práva, ale též informují jejich adresáty, jak se mají ve společnosti chovat. Svou činností právo v podstatě reguluje společenské vztahy takovým způsobem, který většinová společnost považuje za příznivý. Z tohoto důvodu je důležité, aby právní předpisy byly každému nejen přístupné, ale i srozumitelné.<sup>2</sup> Jedním z hlavních požadavků normotvorby je tedy vytvářet právní předpisy tak, aby jejich znění bylo jasné a určité. V opačném případě totiž může docházet ke konfliktním situacím, které mohou být napraveny až činností orgánů veřejné správy, resp. soudů.<sup>3</sup>

Aby tedy právní předpisy byly jasné a určité, je nutné, aby i pojmy, které právo používá, byly jednoznačné, jasné, ostré. Plyne to i z potřeby právní jistoty vyloučit tak nebezpečí vyjádřené ve výroku *ubi ius incertum, ibi ius nullum* (kde je právo neurčité, tam není práva). Z hlediska ostroty či jasnosti tedy rozlišujeme právní pojmy na pojmy určité a neurčité. Při určování významu právního pojmu v právních předpisech je potřebná co největší míra jeho ostroty, jasnosti, neboť čím jasněji je pojem vymezen, tím srozumitelněji stanovuje pravidla chování subjektů, jimž jsou adresována. Určitými právními pojmy nazýváme ty,

---

<sup>1</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2007, s. 113-114

<sup>2</sup> KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 5. dot. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 117-118

<sup>3</sup> BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva*. Praha: Universita Karlova, vydavatelství Karolinum, 1993, s. 26-31

jejichž obsah a rozsah nevzbuzuje při aplikaci žádné pochybnosti. Absolutně určitými jsou pak pouze ty, které obsahují číselný údaj, např. časový, peněžní, apod.<sup>4</sup>

Na druhé straně v moderních právních systémech existuje požadavek, aby právní normy byly schopné zachytit co nejširší okruh variant, v důsledku čehož vzniká potřeba používat i pojmy neurčité. Možností používat neurčité pojmy v souvislosti s požadavkem zajištění předvídatelnosti práva se zabýval i Evropský soud pro lidská práva. Ten dospěl k závěru, že daní za příliš velkou jistotu, kterou přináší naprosto konkrétní a detailní úprava, může být značná nepružnost práva, které se však musí umět vyrovnat s měnícími se okolnostmi. Vzhledem k tomu uznal, že je nevyhnutelné, aby se právní předpisy vyjadřovaly ve více či méně neurčitých termínech, jejichž aplikace je věcí praxe.<sup>5</sup>

Cílem je tedy dosažení takového stavu právní regulace, kdy na jedné straně bude co možná nejvíce odstraněna nejasnost obsahu normy zapříčiněná výrazovou nejasností a nepřesností, na straně druhé by mělo být umožněno v co možná nejširší míře zachytit co největší okruh variant, v nichž se společenské vztahy projevují. Úkolem legislativy je tedy nalézt optimální způsob utváření, přičemž v některých případech je využito výrazů relativně jednoznačných a jindy je naopak využito právě neurčitých právních pojmů, popř. je právní předpis upraven tak, aby měl rozhodující orgán v procesu aplikace prostor pro použitý volného uvážení, čímž má být umožněno postihnoutí velké šire společenských jevů různého druhu, do nichž se dají zařadit i jednotlivé konkrétní podoby jejich konfigurací.<sup>6</sup>

### 2.1.2 Charakter neurčitých právních pojmů

Možnou definici neurčitých právních pojmů formuloval profesor Hendrych: „*Neurčité právní pojmy jsou ty, jejichž obsah nelze přesně jevově vymezit a dostatečně právně definovat. Jejich aplikace vždy závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Zákonodárce vytváří veřejné správě prostor, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu určitého N.; současně však dbá na to, aby v zákonech byly alespoň uvedeny některé charakteristické znaky N., popř. umožňuje tak učinit v prováděcím předpise.*“<sup>7</sup>

<sup>4</sup> BAŽIL, Zdeněk. Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva: (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čl. nejvyššího správního soudu). 1. vyd. Praha: Karlova univerzita, 1993, s. 14-16.

<sup>5</sup> MATES, Pavel. K problematice neurčitých právních pojmů ve správním právu. Právní rozhledy. 2007, č. 9, s. 326 - 329

<sup>6</sup> BAŽIL, Zdeněk. Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva: (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čl. nejvyššího správního soudu). 1. vyd. Praha: Karlova univerzita, 1993, s. 7-8

<sup>7</sup> HENDRYCH, Dušan. Neurčité právní pojmy. In: HENDRYCH, Dušan, BĚLINA, Miroslav, FIALA, Josef, ŠÁMAL, Pavel, ŠTURMA, Pavel, ŠTENGLOVÁ, Ivana, KARFÍKOVÁ, Marie. Právní slovník. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009



K neurčitým právním pojmům se vyjádřil i Nejvyšší správní soud<sup>8</sup> v rozsudku č. j. 5 As 78/2006 – 95, který uvedl: „*Jejich definování v právních předpisech pro jejich povahu samu není vhodné, dokonce ani možné. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy, nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce užitím neurčitých pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoliv.*“<sup>9</sup>

Neurčité právní pojmy jsou tedy takové pojmy práva, které nelze pro jejich povahu konkrétně definovat. Přílišná snaha o jejich úzké vymezení by byla dokonce kontraproduktivní, protože neurčité právní pojmy se v právu používají z důvodů, aby pokryly co nejširší okruh variant a byly tak schopné reagovat na dynamický rozvoj společnosti. Institut neurčitých právních pojmů dává orgánům správy prostor pro posouzení, zda určitý jev spadá pod daný neurčitý pojem. Díky tomu orgány veřejné správy mohou reagovat na specifické místní potřeby, co může být např. „veřejným zájmem“ v jednom místě nemusí být „veřejným zájmem“ v místě jiném. Neurčité právní pojmy jsou tak závislé na místě a čase jejich aplikace. Právo se díky tomu může přizpůsobovat společenským, přírodním či technickým změnám bez zásahu zákonodárce.

Dá se tedy říct, že institut neurčitých právních pojmů představuje určitou formu uvážení. Správní orgán musí případ od případu posuzovat situace, kdy norma správního práva používá neurčitý pojem, a na základě všestranného posouzení dané situace rozhodnout, zda je v daném případě jeho obsah naplněn či nikoliv.

V případech, kdy orgán dospěje k závěru, že je naplněn obsah daného neurčitého pojmu v souvislosti s předmětným skutkovým stavem, musí dále postupovat způsobem určeným danou normou správního práva. Neurčité pojmy se mohou vyskytovat jak normách vázaných, kde s naplněním obsahu předmětného pojmu je spojováno jediné možné právní řešení, v tom případě musí správní orgán také příslušným způsobem postupovat či rozhodnout, nebo se neurčité pojmy mohou vyskytovat i v normách počítajících se správním uvážením, a pak má správní orgán při vlastním rozhodování na výběr.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Dále jen „NSS“

<sup>9</sup> Rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2007, č. j. 5 As 78/2006 – 95, In: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) [cit. 13.3.2018] dostupné z [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2006/0078\\_5As\\_\\_0600095A\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0078_5As__0600095A_prevedeno.pdf)

<sup>10</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2007, s. 113-114

### 2.1.3 Správní uvážení

Správní uvážení je institut, který s neurčitými právními pojmy úzce souvisí, přestože se jedná o dva rozdílné instituty. Správního uvážení (diskrece) se používá v případech, kdy právní norma s existencí určitého skutkového stavu jednoznačně neváže jen jediný nutný právní následek. Správní uvážení se přitom nachází jak v hypotéze, v dispozici tak i v sankci normy správního práva. Takovéto normy tedy dávají v případech, kdy jsou pro to objektivní předpoklady, aby orgány veřejné správy zvolily po zvážení předmětných okolností jedno z více řešení uváděných v právní normě. Normy správního práva v takových případech buďto počítají s tím, že určité rozhodnutí, např. povolení, správní orgán vydat může, ale také nemusí, nebo pro vydání určitého rozhodnutí počítají s více jeho možnými variantami. V mezích daných příslušnou právní normou tedy správní orgán určuje konkrétní způsob řešení sám.<sup>11</sup>

### 2.1.4 Výklad neurčitých pojmů

Jedním z možných prostředků, jak zajistit jednotnou interpretaci neurčitých pojmů, je podle docenta Pavla Matese tradice. To znamená, že mu legislativní praxe bude pokaždé přisuzovat stejný význam. Ke konkretizaci se mohou používat příkladné výčty znaků neurčitěho pojmu nebo právní předpis uvádí maximum znaků, které má daný jev či věc zahrnovat.

Důležitým nástrojem ke konkretizaci neurčitých pojmů je konstantní judikatura soudů, v České republice zejména nejvyšších soudů a Ústavního soudu, v rámci evropského práva Evropského soudu pro lidská práva a Evropského soudního dvora. Právě konstantní a propracovaná judikaturou může přispět k tomu, že se pojem stane ostřejší, úplně určitosti však nikdy nedosáhne. Velký význam při konkretizaci neurčitých pojmů mají také právní nauka, literatura a komentáře, na které se v poslední době odvolávají nejen soudy, ale i správní orgány. Velkou váhu orgány veřejné správy aplikující správní řád přiznávají např. závěrům Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání.

---

<sup>11</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2007, s. 112-114

Vysvětlující stanoviska publikuje ve svém věstníku a na webových stránkách Úřad pro ochranu osobních údajů, podobně postupují i některé další ústřední orgány.<sup>12</sup>

## 2.2 Vysvětlení slov, z kterých se pojem „veřejný zájem“ skládá

Pro lepší pochopení, co si pod pojmem „veřejný zájem“ lze představit, je dobré zaměřit se na význam jednotlivých slov tohoto spojení. To by nám mělo pomoci snížit abstrakci tohoto slovního spojení.

### 2.2.1 Definice slova „veřejný“

Slovník spisovného jazyka českého, který provozuje Ústav pro jazyk český, slovu *veřejný* přisuzuje následující definice:

- týkající se života společnosti, souvisící s organizovanou činností nějakého společenského celku, instituce (státu, obce, společenských organizací ap.)
- určený pro všechny, patřící, sloužící všem, jsoucí majetkem všech (opak soukromý, privátní)
- veřejnosti se týkající, ve veřejnosti obecně rozšířený, známý<sup>13</sup>

Z těchto definic vyplývá, že slovní spojení zahrnující slovo *veřejný* se týkají širší části populace, či souvisí s jejím organizováním (veřejné orgány a instituce). Další možné a často používané výrazy spojované s adjektivem *veřejný* jsou:

- veřejný prostor
- veřejná správa
- veřejná moc
- veřejné zdraví
- veřejná doprava
- veřejní činitelé
- veřejný pořádek
- veřejné mínění

---

<sup>12</sup> MATES, Pavel. K problematice neurčitých právních pojmů ve správním právu. *Právní rozhledy*. 2007, č. 9, s. 326 - 329

<sup>13</sup> *Slovník spisovného jazyka českého* [online]. Ústav pro jazyk český [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <http://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?hledej=Hledat&heslo=ve%C5%99ejn%C3%BD&sti=EMPTY&where=hesla&hsubstr=no>

- veřejné blaho
- veřejný přístup k informacím
- veřejný prospěch
- veřejné statky

### 2.2.2 Definice slova „zájem“

Co si pod pojmem *zájem* lze představit? Slovník spisovného jazyka českého tomuto slovu přisuzuje tyto významy:

- Prospěch
- Blaho
- Užitek<sup>14</sup>

Zájem je zejména termín aplikované psychologie. Zájem jako takový je vázaný na psychiku jednotlivce, tzn. že zájmy jsou jedinečné. Každý člověk má svůj konkrétní zájem, a tak mohou zájmy různých lidí být rozdílné, dokonce i protichůdné. Zájmy jednoho subjektu mohou přímo odporovat zájmům jiného a jejich prosazování může výrazně narušit práva jiných jedinců. V individuálním zájmu se tedy objevuje konflikt se zájmy ostatních. Na nynějším stupni ve vývoji lidské společnosti je tento zmiňovaný konflikt různě „ošetřen“, zejména morálkou, ale také právem.<sup>15</sup>

### 2.3 Definice veřejného zájmu

Aleš Gerloch v právnickém slovníku „veřejný zájem“ definuje jako „*druh zájmu, který je obecně prospěšný (zejména zájem státu či jiné veřejnoprávní korporace), 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.*“<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Slovník spisovného jazyka českého [online]. Ústav pro jazyk český [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <http://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?hledaj=Hledat&heslo=z%C3%A1jem&sti=EMPTY&where=hesla&hsubstr=no>

<sup>15</sup> MEDVIDOVÁ, Martina. *Veřejný zájem, veřejné zájmy*. Plzeň, 2015. Bakalářská práce. Západočeská univerzita v Plzni. Fakulta právnická. Katedra veřejné správy.

<sup>16</sup> GERLOCH, Aleš. Veřejný zájem. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 1236.

„Veřejný zájem“ lze tedy charakterizovat jako opak tzv. soukromého zájmu. Jedná se o pojem, který je poměrně často používán zejména ve správním právu. Platná právní úprava zpravidla ho však obsahově nevymezuje, popř. tak činí jen rámcově. Podle P. Průchy lze odvodit, že aby bylo možné zájem označit jako veřejný, je potřeba, aby jeho nositelem byl blíže neurčený, nicméně alespoň rámcově determinovatelný okruh osob, který se dá označit jako veřejnost.<sup>17</sup> V souvislosti s Aarhuskou úmluvou se veřejností myslí i jedna nebo více fyzických nebo právnických osob, případně jejich sdružení.<sup>18</sup> Přestože tedy lze „veřejný zájem“ charakterizovat za společný zájem více lidí či určité části obyvatel, Ústavní soud svým nálezenem ze dne 28. 3. 1993, sp. zn. I. ÚS 198/95 upozorňuje, že „*ne každý kolektivní zájem lze označit jako veřejný zájem společnosti*“<sup>19</sup>

Veřejné zájmy souvisejí s veřejným právem, jakož i s postavením, posláním a úkoly orgánů veřejné moci. To vyplývá ze skutečnosti, že posuzovateli a kvalifikovanými prosazovateli těchto zájmů mohou být pouze orgány veřejné moci, a veřejné zájmy jako takové musí být orgány veřejné moci přinejmenším aprobovány.<sup>20</sup>

## 2.4 Ochrana veřejného zájmu

Jak bylo řečeno v kapitole 2.3, prosazovatelem veřejného zájmu jsou orgány veřejné moci, neboť jenom ty k tomu mají ze zákona povolení. Úkolem veřejné správy tedy je na základě a v mezích zákona uplatňovat, prosazovat a chránit veřejný zájem. V souvislosti s tím veřejná správa též rozhoduje o právech, povinnostech a případně i zájmech fyzických a právnických osob. V § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů je zakotvena zásada ochrany veřejných zájmů, která správním úřadům ukládá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem. Ochranu subjektivních veřejných práv v rámci procesních a organizačních prostředků poskytují veřejné orgány zejména v rámci instančního dozoru a správního soudnictví. Těmito prostředky jsou jednotlivé osoby chráněny před nezákonnými zásahy do jejich subjektivních práv (např. nezákonné uložení povinnosti).<sup>21</sup>

<sup>17</sup> PRŮCHA, Petr. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2007, s. 54

<sup>18</sup> Zde Průcha dále poznamenává, že v souvislosti s veřejným zájmem je zřejmé, že daná veřejnost musí být vždy v postavení tzv. dotčené veřejnosti, která disponuje odůvodněným zájmem na sledovaném řešení

<sup>19</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996 sp. zn. I. ÚS 198/95 In: <http://nalus.usoud.cz> [cit.15.3.2008] dostupné z <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=1-198-95>

<sup>20</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2007, s. 55

<sup>21</sup> MIKULE, Vladimír. Kapitola XLV. [Organizace ochrany veřejného zájmu]. In: HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. Správní právo. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, s. 733

Je také nutné podotknout, že platí koncepce, podle níž je správa soudcem ve vlastní věci (*iudex in causa sua*). Ve správním řízení jsou výjimkou právní spory typické pro řízení soudní, v němž stojí dvě strany proti sobě (např. žalobce a žalovaný v řízení civilním, státní zástupce a obžalovaný v řízení trestním) a soud jako nezávislý a nestranný třetí zastupuje právní řád, „nalézá právo“ a rozhoduje spor. Ve správním řízení je orgán veřejné správy zpravidla současně zástupcem veřejného zájmu i „soudcem“. Tíže ochrany zákona a veřejného zájmu tedy fakticky leží na orgánech vykonávajících služební dohled, které získávají informace vlastní dohledávací činností anebo z jiných zdrojů.<sup>22</sup>

## **2.4.1 Orgány ochrany veřejného zájmu**

V této kapitole popíšeme alespoň základní funkce dvou orgánů, které by se daly považovat za jedny z nejvýznamnějších z hlediska ochrany veřejného zájmu.

### **2.4.1.1 Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových**

Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových<sup>23</sup> je orgánem České republiky, který byl zřízen s účinností od 1. 7. 2002 na základě zákona č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů. ÚZSVM je organizační složkou státu a účetní jednotkou.

Náplní jeho činnosti je jednání v řízení před soudy, rozhodci nebo stálými rozhodčími soudy, správními úřady a jinými orgány, dále pak zpracovává právní stanoviska a plní další úkoly stanovené zvláštními právními předpisy a zákonem o ÚZSVM.

Vystupování úřadu za stát v řízení před soudy, rozhodčími orgány, správními úřady a jinými orgány ve věcech týkajících se majetku státu právní úprava rozlišuje na:

- a) výlučné jednání úřadu (tj. jednání, k němuž je úřad ze zákona výlučně oprávněn namísto organizačních složek státu příslušných hospodařit s majetkem státu)
- b) dohodnuté jednání úřadu (tj. jednání na základě dohody ve formě zápisu mezi úřadem a příslušnou organizační složkou státu)
- c) vedlejší účastenství (tj. jednání za stát jako vedlejšího účastníka v řízení před soudy podle obč. soudního řádu v jakékoliv věci týkající se majetku státu, se kterým je

---

<sup>22</sup> MIKULE, Vladimír. Kapitola XLV. [Organizace ochrany veřejného zájmu]. In: HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. Správní právo. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, s. 734

<sup>23</sup> Dále jen „ÚZSVM“

příslušná hospodařit státní organizace podle zvláštního právního předpisu anebo ke kterému vykonává správu Pozemkový fond České republiky podle zvláštního právního předpisu, má-li stát právní zájem na výsledku takového řízení)

- d) přímou účast úřadu v řízení (jednání v případech doloženého majetkového zájmu a v souladu se zvláštními právními předpisy, jestliže jde o řízení před tuzemskými soudy o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictvím věci nebo smlouvy o převodu cenných papírů, jestliže účastníkem smlouvy není stát ani státní organizace)

Právní stanoviska úřad zpracovává na žádost organizačních složek státu a státních organizací nebo Pozemkového fondu České republiky, jestliže to odůvodňuje zásadní význam nebo složitost věci. Svoji činnost úřad vykonává prostřednictvím svých územních pracovišť v sídlech krajských soudů a v Praze. Úřad také stanovuje některé předpoklady a povinnosti svých zaměstnanců. Mezi ně patří třeba zákaz vykonávat podnikatelskou nebo jinou výdělečnou činnost (s určitými výjimkami) a zákaz být členy statutárních nebo kontrolních orgánů právnických osob provozujících podnikatelskou činnost.<sup>24</sup>

#### 2.4.1.2 Nejvyšší kontrolní úřad

Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý kontrolní orgán České republiky. Není podřízen ani vládě, ani Parlamentu České republiky. Do výkonu jeho působnosti lze zasahovat jedinež zákonem nebo na základě zákona. Vykonává tedy sice správu ve smyslu materiální, formálně se však o správní úřad nejedná a v soustavě orgánů státu má zcela specifické postavení.<sup>25</sup>

NKÚ jako takový má ústavní základy, tzn. že byl ustanoven přímo v Ústavě. Konkrétně se jedná o čl. 97 Ústavy. Jeho organizaci a působnost podrobně upravuje zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdější předpisů.

Zákon o NKÚ stanovuje, že úřad vykonává kontrolu:<sup>26</sup>

1. hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti

<sup>24</sup> PLÍVA, Stanislav. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. In: HENDRYCH, Dušan, BĚLINA, Miroslav, FIALA, Josef, ŠÁMAL, Pavel, ŠTURMA, Pavel, ŠTENGLOVÁ, Ivana, KARFÍKOVÁ, Marie. Právnický slovník. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009

<sup>25</sup> MIKULE, Vladimír. Kapitola XXVI. [Nejvyšší kontrolní úřad]. In: HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. Správní právo. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, s. 537

<sup>26</sup> § 3 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

2. státního závěrečného účtu
3. plnění státního rozpočtu
4. hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí, a s prostředky, za něž převzal stát záruky
5. vydávání a umořování státních cenných papírů
6. zadávání státních zakázek

Úřad kontrolu podle zákona o NKÚ vykonává u organizačních složek státu a u fyzických a právnických osob, pokud nestanovuje zvláštní zákon jinak. Úřad také vykonává kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky.

Kontrola prováděná NKÚ se zaměřuje na zjišťování, zda jsou kontrolované činnosti v souladu s právními předpisy, zda jsou věcně a formálně správné. Současně posuzuje účelnost a hospodárnost kontrolovaných činností. Zjišťované skutečnosti podléhají kontrole NKÚ bez ohledu na druh a stupeň utajení. Po provedené kontrole úřad vypracuje písemnou zprávu, která obsahuje shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole.

Dalším důležitým úkolem NKÚ je také zpracovávat a předkládat Poslanecké sněmovně stanovisko ke zprávě o průběžném plnění státního rozpočtu a ke státnímu závěrečnému účtu České republiky, a to včetně kontrolních závěrů, které byly podkladem pro dané stanovisko.

Na požádání Poslanecké sněmovny nebo Senátu a jejich orgánů NKÚ zpracovává stanoviska k návrhům právních předpisů, které se týkají rozpočtového hospodaření, účetnictví, státní statistiky a výkonu kontrolní, dozorové a inspekční činnosti.<sup>27</sup>

## 2.5 Příklady veřejných zájmů

Příkladů veřejných zájmů je celá řada, spadajících do všemožných částí fungování lidské společnosti. Každý z nás se s ním určitě během svého života už setkal, ať už si to uvědomuje či nikoliv. Zde se pokusím vypsát alespoň pár příkladů, kterých se veřejný zájem týká:

- výstavba dopravní infrastruktury (dálnice, železniční koridory)
- opravy a rekonstrukce komunikací

---

<sup>27</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2007, s. 338



- ochrana přírody a přírodního bohatství
- ochrana kulturního dědictví (movitého či nemovitého)
- výstavba elektráren
- výstavba přehrad
- zajištění bezpečnosti obyvatelstva (armáda, policie)
- ochrana zdraví
- stavba nemocnic a jiných zdravotnických zařízení
- hromadná doprava
- svoz komunálního odpadu
- výstavba inženýrských sítí
- svoboda podnikání

## 3. NORMATIVNÍ ÚPRAVA VEŘEJNÉHO ZÁJMU V ZÁKONECH ČR

### 3.1 Ústava a Listina základních práv a svobod

V rovině ústavního pořádku České republiky je pojem „veřejný zájem“ zakotven v Listině základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Listina s tímto pojmem operuje v článku 11, v souvislosti se zakotvením vlastnického práva. V odst. 2 předmětného ustanovení uvádí: *„Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice.“*<sup>28</sup> Zásadní význam pak má ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny, podle něhož je *„vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“*<sup>29</sup>

V Ústavě se s pojmem „veřejného zájmu“ pracuje pouze v čl. 30 odst. 1, který stanovuje: *„Pro vyšetření věci veřejného zájmu může Poslanecká sněmovna zřídit vyšetřovací komisi, navrhne-li to nejméně pětina poslanců.“*<sup>30</sup>

### 3.2 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Důležitým zákonem správního práva, pracujícím s pojmem „veřejného zájmu“, je správní řád. V § 2 odst. 4 se ustanovuje, že *„správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“*<sup>31</sup> V tomto paragrafu je tedy zakotvena jak zásada ochrany veřejného zájmu, tak i zásada nestrannosti, materiální ekvity a legitimního očekávání.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

<sup>29</sup> Tamtéž

<sup>30</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>31</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>32</sup> JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 2 [Zásada legality, zákaz zneužití pravomoci, ochrana dobré víry, soulad s veřejným zájmem]. In: JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 21

Nahlížení do spisu upravuje § 38 odst. 2: „jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.“ Podle tohoto ustanovení správní orgán umožní nahlížení do spisu i jiným osobám, než jsou účastníci řízení. Vážným důvodem může být např. pedagogická či vědecká činnost.<sup>33</sup>

V § 50 odst. 3 je pojem „veřejného zájmu“ zmíněn v souvislosti s opatřováním a hodnocením podkladů: „Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.“<sup>34</sup> Toto ustanovení souvisí se zásadou materiální pravdy podle § 3. Smyslem každého řízení by mělo být objektivní posouzení daného případu a zjištění všech okolností důležitých pro ochranu veřejného zájmu.<sup>35</sup>

Důvody přerušení řízení § 64 odst. 3 „V řízení z moci úřední může správní orgán, není-li to v rozporu s veřejným zájmem, na požádání účastníka, pokud s tím všichni účastníci uvedení v § 27 odst. 1 písm. b) souhlasí, z důležitých důvodů přerušit řízení.“<sup>36</sup> Dané ustanovení je věnováno řízení zahájenému podle § 46 správního řádu z moci úřední. Podmínky stanovené pro přerušení tohoto řízení jsou stanoveny kumulativně. I kdyby existovaly důležité důvody pro přerušení, požádal o něj účastník a všichni ostatní účastníci by s tím souhlasili, pokud by správní orgán seznal, že je to v rozporu s veřejným zájmem, dané řízení by nepřerušil.<sup>37</sup>

Pojem „veřejného zájmu“ se objevuje i v ustanovení upravujícím postup odvolacího správního orgánu v § 89 odst. 2, který praví: „Odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené

<sup>33</sup> JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 38 [Nahlížení do spisu]. In: JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 213

<sup>34</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>35</sup> JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 50 [Opatřování a hodnocení podkladů]. In: JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 268

<sup>36</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>37</sup> JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 64 [Důvody pro přerušení řízení]. In: JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 339-340

nesprávným úředním postupem.“<sup>38</sup> Ustanovení zavádí do současného správního řádu omezený revizní princip.

### **3.3 Zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů**

V § 1 odst. 3 stavebního zákona se setkáváme s požadavkem ochrany veřejných zájmů: „*tento zákon dále upravuje podmínky pro projektovou činnost a provádění staveb, obecné požadavky na výstavbu, účely vyvlastnění, vstupy na pozemky a do staveb, ochranu veřejných zájmů a některé další věci související s předmětem této právní úpravy.*“

Jedním z úkolů územního plánování je podle § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona „*prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání.*“<sup>39</sup> Posláním územního plánování je tedy zabývat se organizací území z hlediska jeho funkčních hodnot a sladit zájmy veřejné se zájmy partikulárními.<sup>40</sup>

V rámci § 132 stavebního zákona, který se věnuje společným zásadám, je pojem „veřejného zájmu“ zachycen celkem komplexně. V odst. 1 předmětného ustanovení zákona se praví, že „*stavební úřady vykonávají soustavný dozor nad zajišťováním ochrany veřejných zájmů, ochrany práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob a nad plněním jejich povinností vyplývajících z tohoto zákona a právních předpisů vydaných k jeho provedení.*“ V odst. 2 je uveden výčet pravomocí, které je stavební úřad oprávněn vykonávat ve veřejném zájmu; v odst. 3 je výčet jednotlivých aspektů veřejného zájmu.

### **3.4 Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů**

Institut vyvlastnění je jedním z nejzávažnějších veřejnoprávních zásahů do majetkových práv občanů zaručených Listinou základních práv a svobod v čl. 11 odst. 1. Před

---

<sup>38</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>39</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů

<sup>40</sup> HRŮŠOVÁ, Klára, JANKOVÁ, Ladislava. § 19 [Úkoly územního plánování]. In: POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. Stavební zákon - komentář. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016.

přijetím zákona č. 184/2006 Sb., který nabyl účinnosti 1. 1. 2007, bylo vyvlastňování řešeno pouze v rámci starého stavebního zákona č. 50/1976 Sb., konkrétně v § 108-116.

V současné právní úpravě zákona o vyvlastnění stojí v ustanovení § 3 odst. 1, že „*vyvlastnění je přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného.*“<sup>41</sup> Na toto ustanovení navazuje § 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění, který říká, že „*veřejný zájem na vyvlastnění musí být prokázán ve vyvlastňovacím řízení.*“<sup>42</sup>

### **3.5 Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů**

Podle § 22 odst. 3 „*lze bezúplatně hmotnou věc převést pouze ve veřejném zájmu, anebo je-li bezúplatný převod hospodárnější než jiný způsob naložení s věcí nebo stanoví-li tak zvláštní právní předpis*“<sup>43</sup>. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových (dále jen „ÚZSVM“) konkretizoval na svých webových stránkách veřejný zájem pro účel tohoto ustanovení. ÚZSVM zde stanovil, že veřejným zájmem „*se rozumí zejména převod věci do vlastnictví kraje nebo obce a nebo do vlastnictví příspěvkové organizace, krajem nebo obcí založené, jestliže předmět převodu bude sloužit k plnění veřejných úkolů nebo k plnění veřejných úkolů nebo k plnění veřejné služby, kterou kraj nebo obec vykonává jako svou zákonem svěřenou působnost.*“<sup>44</sup> Zde je tedy pojem veřejného zájmu pro účely daného zákona konkretizován až orgánem státní správy v rámci její činnosti.

---

<sup>41</sup> Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů

<sup>42</sup> Tamtéž

<sup>43</sup> Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>44</sup> Veřejný zájem pro účely § 22 odst. 2 zákona ZMS. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových [online]. [cit. 2018-03-19]. Dostupné z: <https://www.uzsvm.cz/verejny-zajem-344-0-85/>  
Zde je nutné podotknout, že od 1. 3. 2016 začala platit novela zákona, která původní znění § 2 přesunula do § 3 v téměř nezměněné podobě, akorát zpřesnila, že se jedná o věci hmotné. Z tohoto důvodu usuzují, že pokud se na webových stránkách mluví o § 2 daného zákona, platí ta samá kritéria i o § 3 po novelizaci, jelikož je jejich význam totožný, a že se jen jedná o přehlédnutí ÚZSVM, který zapomněl na novelizaci reagovat a webové stránky aktualizovat.

### **3.6 Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů**

Podle ustanovení § 7 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích se ve veřejném zájmu uskutečňuje „zajišťování veřejné komunikační sítě, poskytování veřejně dostupné služby elektronických komunikací, zavedení vysokorychlostních sítí elektronických komunikací podle zákona o opatřeních ke snížení nákladů na budování vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a zajišťování sítí elektronických komunikací pro účely bezpečnosti státu.“<sup>45</sup>

Pojem „veřejný zájem“ se také objevuje v § 124 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích. Dané ustanovení praví, že „opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem ode dne uveřejnění v Telekomunikačním věstníku, nestanoví-li Úřad počátek účinnosti pozdější. Vyžaduje-li to veřejný zájem, lze stanovit dřívější počátek účinnosti opatření obecné povahy, nejdříve však dnem uveřejnění.“<sup>46</sup>

### **3.7 Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů**

Na základě ustanovení v § 6 odst. 4 může vodoprávní úřad obecné nakládání s povrchovými vodami rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy bez náhrady upravit, omezit, popřípadě zakázat, vyžaduje-li to veřejný zájem, zejména dochází-li při něm k porušování povinností podle odstavce 3 nebo z důvodu bezpečnosti osob.

### **3.8 Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů**

S pojmem veřejného zájmu se nemusíme setkat pouze v právu veřejném, ale může se vyskytnout i v právu soukromém. Občanský zákoník např. v § 465 odst. 1 stanovuje, že „soud jmenuje opatrovníka člověku, je-li to potřeba k ochraně jeho zájmů, nebo vyžaduje-li to veřejný zájem.“<sup>47</sup> Dále se občanský zákoník věnuje omezení vlastnického práva: v § 1037 uvádí „ve stavu nouze nebo v naléhavém veřejném zájmu lze na nezbytnou dobu a v nezbytné

---

<sup>45</sup> Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů

<sup>46</sup> Tamtéž

<sup>47</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

*míře použít vlastníkovu věc, pokud účelu nelze dosáhnout jinak*<sup>48</sup> a v § 1038 „*ve veřejném zájmu, který nelze uspokojit jinak, a jen na základě zákona lze vlastnické právo omezit nebo věc vyvlastnit.*“<sup>49</sup>

### **3.9 Zákon č. 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů**

Veřejným zájmem je ochrana krajiny a přírody, jak stanovuje § 58 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Co se rozumí ochranou přírody a krajiny je společně s činnostmi, které se provádí v jejím zájmu, vymezeno v § 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

### **3.10 Zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů**

Podle § 2 odst. 5 zákona o drahách se veřejným zájmem v oblasti kombinované dopravy rozumí zájem na podpoře ekologicky šetrnějšího způsobu dopravy. Podporou kombinované dopravy ve veřejném zájmu se rozumí sleva na dani podle zvláštního právního předpisu<sup>50</sup>

### **3.11 Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů**

Jak praví § 3 odst. 2 energetického zákona „*přenos elektřiny, přeprava plynu, distribuce elektřiny a distribuce plynu, uskladňování plynu, výroba a rozvod tepelné energie se uskutečňují ve veřejném zájmu.*“<sup>51</sup> Ve veřejném zájmu se dále uskutečňuje zřizování a provozování distribuční soustavy v elektroenergetice (§ 2 odst. 2 písm. A) bod 1), přenosové soustavy v elektroenergetice (§ 2 odst. 2 písm. A) bod 10), výroben elektřiny o celkovém instalovaném výkonu 100 MW a více, s možností poskytovat podpůrné služby k zajištění provozu elektrizační soustavy (§ 2 odst. 2 písm. A) bod 18), distribuční soustavy v plynárenství (§ 2 odst. 2 písm. B) bod 1), zásobníku plynu (§ 2 odst. 2 písm. B) bod 13),

---

<sup>48</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

<sup>49</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

<sup>50</sup> § 12 zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění zákona č. 102/2004 Sb.

<sup>51</sup> Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů

přepavní soustavy v plynárenství (§ 2 odst. 2 písm. B) bod 15), soustavy zásobování tepelnou energií (§ 2 odst. 2 písm. C) bod 14).<sup>52</sup>

### **3.12 Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů**

Ve smyslu ustanovení § 1 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích se vodovody a kanalizace pro veřejnou potřebu zřizují a provozují ve veřejném zájmu.

### **3.13 Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů**

Ve veřejném zájmu se podle ustanovení § 7 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích uskutečňuje zajišťování veřejné komunikační sítě, poskytování veřejně dostupné služby elektronických komunikací, zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací podle zákona o opatřeních ke snížení nákladů na budování vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a zajišťování sítí elektronických komunikací pro účely bezpečnosti státu.<sup>53</sup>

### **3.14 Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon)**

Podle ustanovení § 33 odst. 1 lázeňského zákona se veřejným zájmem pro účely zásahu do vlastnického práva k nemovitosti rozumí „*zájem na vyhledávání a využití zdroje k léčebným účelům a zájem na ochraně zdrojů v zájmu zachování jejich kvalitativních a kvantitativních vlastností a zdravotní nezávadnosti.*“<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů

<sup>53</sup> Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů

<sup>54</sup> Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů



## 4 VEŘEJNÝ ZÁJEM V ČESKÉ PRÁVNÍ PRAXI

V průběhu mé praxe v srpnu 2016 na Městském úřadu Beroun jsem společně s vedoucí právního oddělení kanceláře tajemníka paní Mgr. Ildikó Fraňovou řešili žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení. Městský úřad Beroun vede vyvlastňovací řízení na základě § 15 odst. 1 písm. A) zákona č. 184/2006 Sb., zákon o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění),<sup>55</sup> ve znění pozdějších předpisů, který říká, že vyvlastňovací řízení vede vyvlastňovací úřad, kterým je obecní úřad obce s rozšířenou působností<sup>56</sup> a na základě § 16 odst. 1 téhož zákona, který uvádí, že k vyvlastňovacímu řízení je příslušný vyvlastňovací úřad, v jehož správním obvodu se nachází vyvlastňovaný pozemek nebo stavba.

Žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení podala Správa železniční dopravní cesty,<sup>57</sup> která jako státní organizace má za úkol hospodaření s železničními drahami v majetku státu. Té se nepodařilo ve lhůtě 90 dnů, kterou § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění<sup>58</sup> uvádí jako jednu z podmínek vyvlastnění, uzavřít smlouvu o odkoupení části železniční tratě vedoucí na trase mezi městy Beroun a Králův Dvůr. Část této železniční tratě leží na trase, kde SŽDC plánovala začít investiční projekt „*Optimalizace trati Beroun (včetně) – Králův Dvůr.*“ Tento projekt přímo navazuje na již dokončenou modernizaci železniční tratě mezi stanicemi Králův Dvůr – Popovice a Zdice, která je součástí železniční tratě Praha – Plzeň – Domažlice/Cheb – hranice SRN.

Žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení musí kromě náležitostí stanovených zvláštním právním předpisem<sup>59</sup> obsahovat mimo jiné také doložení skutečností podle § 2 odst. 2 písm. B) zákona o vyvlastnění<sup>60</sup>, tedy že byly splněny podmínky pro vyvlastnění § 3 až 5 téhož zákona. Podle § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění je vyvlastnění přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. SŽDC jako veřejný zájem uvedla zájem na modernizaci celorepublikově i Evropsky důležitého železničního koridoru, který je důležitým spojem Prahy s Plzní a Německem. Účelem této modernizace je

---

<sup>55</sup> Dále jen „zákon o vyvlastnění“

<sup>56</sup> Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů

<sup>57</sup> Dále jen SŽDC

<sup>58</sup> Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů

<sup>59</sup> § 45 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>60</sup> Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů

nejen zvýšení rychlosti, ale i bezpečnosti přepravy. Tento projekt je spolufinancován z Fondu soudružnosti Evropské unie.

K žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení byl dodán revizní posudek znalce vypracovaný na žádost vyvlastňovaného, který vyvracel závěry vyhotoveného znaleckého posudku vyvlastnítele. SŽDC tento revizní posudek napadla. Z tohoto důvodu byl vyvlastňovací úřad nucen sám určit soudního znalce v oboru oceňování dopravních staveb a komunikací.

Vyvlastňovaný poté požádal o rozšíření vyvlastnění podle § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění, který stanovuje, že „*není-li možné pozemek, stavbu nebo jejich část, popřípadě právo odpovídající věcnému břemenu užívat bez vyvlastňovaného pozemku, stavby nebo jejich částí či věcného břemene buď vůbec nebo jen s nepřiměřenými obtížemi, lze na ně rozšířit vyvlastnění, jestliže o to vyvlastňovaný požádá, i když není nezbytné k dosažení daného účelu.*“<sup>61</sup> V žádosti uvedl, že bez vyvlastněných částí železničních kolejí nemůže používat zbývající část železniční tratě, spolu s návěstidly a výhybkami. Vyvlastňovací úřad této žádosti vyhověl.

Soudní znalec určení vyvlastňovacím úřadem následně vypracoval na základě výše zmíněných skutečností posudek, v němž určil cenu obvyklou. Tento posudek však vyvlastňovaný napadl, protože podle jeho názoru plně nezachycoval skutečný stav vyvlastňovaného majetku. Jednalo se zejména o to, že podle vyvlastňovaného v určené ceně nebyla zahrnuta rekonstrukce trati, kterou provedl v celkem nedávné době. Z tohoto důvodu navrhl výslech svědka. Jednalo se bývalého správce tratě, který měl na starosti starost o daný vyvlastňovaný pozemek.

Vyvlastňovací úřad následně nařídil ústní jednání podle § 22 zákona o vyvlastnění<sup>62</sup>, v němž provedl výslech svědka a provedení dalších důkazů. Na základě tohoto jednání poté soudní znalec vypracoval nový znalecký posudek. Jelikož však 1. 1. 2018 před vydáním rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu vešla v účinnost vyhláška č. 417/2017 Sb., kterou se mění vyhláška č. 441/2013 Sb., k provedení zákona o cenění majetku (oceňovací vyhláška), ve znění pozdějších předpisů, která upravuje oceňování majetku podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), bylo nutné aktualizovat posudek. Až bude tento aktualizovaný posudek k dispozici, vyvlastňovací úřad na základě ustanovení v § 36 odst. 3 zákona č. 500/2000 Sb., správní řád, ve znění pozdějších

---

<sup>61</sup> Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů

<sup>62</sup> Tamtéž

předpisů, seznámí účastníky řízení s poklady rozhodnutí. Po vydání rozhodnutí mají možnost účastníci řízení odvolat se proti rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu odvolání ke Krajskému úřadu Středočeského kraje.

## 5 ROZHODNUTÍ SOUDŮ TÝKAJÍCÍ SE VEŘEJNÉHO MÍNĚNÍ

V této části bude provedena analýza judikátů, které se pojmu veřejného zájmu věnují a mají velký vliv na aplikační proces v českém právu. Jedná se o nález Ústavního soudu sp. Zn. ÚS 24/04, ve kterém Ústavní soud rozhodoval, zda je přípustné, aby veřejný zájem byl určený v zákoně na konkrétní případ. Dalším judikátem je rozsudek NSS sp.zn. 6 As 65/2012-161, ve kterém se soud zabýval možnou kolizí dvou proti sobě stojících veřejných zájmů.

### 5.1 Jezy na Labi (prohlášení veřejného zájmu zákonem)

Jedná se o nález pléna Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005 sp. Zn. Pl. ÚS 24/04 ve věci návrhu 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „navrhovatelé“) na zrušení § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů.<sup>63</sup> Návrh na zrušení byl podán pro jeho rozpor s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), čl. 11, 35 a 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl.1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

#### 5.1.1 Skutková podstata

Dne 12. 12. 2003 Poslanecká sněmovna schválila vládní návrh novely zákona o vnitrozemské plavbě včetně nově vloženého ustanovení § 3a potřebnou většinou hlasů poslanců. Návrh zákona byl poté postoupen Senátu, který jej projednal dne 21. 1. 2004 a usnesením č. 338 vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Poslanecká sněmovna vrácený návrh znovu projednala dne 20. 2. 2004 a ve znění schváleném Senátem ho při hlasování přijala. Poslaneckou sněmovnou schválený senátní návrh napadeného ustanovení § 3a zákona č. 114/1995 o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů zněl takto: *„Rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice), na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebenice) včetně plavebního kanálu Vraňany – Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně 28ěstní části vodního toku Berounky po přístav Radotín, je ve veřejném*

<sup>63</sup> Nález byl vyhlášen pod č. 327/2005 Sb.

*zájmu.*“ Následně byla novela zákona o vnitrozemské plavbě podepsána ústavními činiteli a řádně vyhlášena ve Sbírce zákonů v částce 39 pod č. 118/2004 Sb.; účinnost nabyla dnem platnosti smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii. Novela zákona o vnitrozemské plavbě byla tedy přijata ústavně předepsaným způsobem a v mezích Ústavou stanovených kompetencí při dodržení pravidel stanovených v čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy. Pro úplnost je nutné dodat, že napadené ustanovení bylo do vládního návrhu novely zákona vloženo pozměňovacím návrhem obsaženým v usnesení hospodářského výboru Poslanecké sněmovny.

Navrhovatelé uvádějí, že přijetím tohoto zákonného ustanovení překročil Parlament České republiky postavení zákonodárce, ustanovení nemá normativní povahu a nemá ani návaznost na jinou normativní část zákona. Jedná se o předběžné výkladové rozhodnutí o budoucí otázce v individuální věci. Rozhodnutí Parlamentu, že konkrétní vodní cesta je ve veřejném zájmu, aplikoval neurčitý právní pojem na konkrétní případ, což však přísluší pouze správnímu orgánu, eventuálně následně soudu. Došlo tedy tak k porušení principu dělby moci. Parlament není oprávněn jakkoliv do moci výkonné zasahovat, napadeným zákonným ustanovením odebral právo správním orgánům rozhodnout, co je veřejným zájmem a z jakého důvodu. Dále podle názoru navrhovatelů došlo k porušení práva na soudní přezkum, neboť bylo napadeným zákonným ustanovením znemožněno přezkoumat v systému správního soudnictví, zda správní orgán správně aplikoval neurčitý právní pojem veřejného zájmu na konkrétní situaci. Navrhovatelé rovněž uvádějí, že z parlamentní rozpravy vyplývá, že cílem napadené úpravy je upřednostnit výstavbu vodní cesty před vlastnickým právem a právem na ochranu prostředí.

### **5.1.2 Vyjádření účastníků řízení**

Ústavní soud si vyžádal vyjádření k podanému návrhu od Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení. Tehdejší předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky PhDr. Lubomír Zaorálek ve svém vyjádření k návrhu uvedl, že účelem ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě bylo umožnění plynulejší výstavbu vodní cesty v úsecích Labe a Vltavy, které jsou rozhodující pro podnikání v oblasti vnitrozemské plavby. Také uvedl, že úprava nezasahuje do již započatých správních řízení, ale týká se tedy pouze úpravy do budoucna, rovněž nezasahuje do pravomoci exekutivy, která v jednotlivých správních řízeních posuzuje věc samostatně s tím, že proces správního uvážení záleží pouze na ní.

Tehdejší předseda Senátu Parlamentu České republiky doc. JUDr. Petr Pithart ve svém vyjádření k návrhu uvedl, že při projednávání napadeného ustanovení novely zákona Senát většinou neshledal, že by v něm docházelo k zasahování moci zákonodárné do moci výkonné. Napadené ustanovení nerozhoduje o preferenci určité činnosti před druhou, tj. nepreferuje modernizaci dané vodní cesty před ochranou zvláště chráněného území, ale povyšuje první z nich na veřejný zájem. Podle jeho názoru budou tedy v příslušných správních řízeních správní orgány povolány posoudit, který z těchto veřejných zájmů má prioritu a za jakých podmínek. Ve smyslu § 43 zákona o ochraně přírody<sup>64</sup> výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích mohou být uděleny jen v případě, pokud jiný veřejný zájem výrazně převyšuje zájem ochrany přírody.

Ústavní soud si také vyžádal vyjádření Ministerstva dopravy a Ministerstva životního prostředí. Tehdejší ministr dopravy Ing. Milan Šimonovský ve svém vyjádření uvedl, že veřejný zájem rozvoje a modernizace vodní cesty v napadeném ustanovení zákona vyplývá z mezinárodních závazků České republiky, konkrétně z Evropské dohody o hlavních vnitrozemských vodních cestách mezinárodního významu (AGN), oznámené pod č. 163/1999 Sb.<sup>65</sup> Napadené ustanovení se týká vodní cesty mezinárodního významu a je obecné a normativní, neboť postihuje všechny případy rozvoje a modernizace, ke kterým může dojít na všech vodních cestách ČR zahrnutých podle AGN do vodní magistrály E 20. Toto ustanovení podle něj nezasahuje do individuálního rozhodování správních orgánů v oblasti ochrany přírody a krajiny, protože tyto správní orgány individuálně rozhodují, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany přírody a krajiny.

Tehdejší ministr životního prostředí RNDr. Libor Ambrozek uvedl, že napadené ustanovení upravuje konkrétní věc, což je v rozporu s požadavkem obecnosti zákona. Dále podotkl, že předmětná vodní cesta leží částečně v Chráněné krajinné oblasti Labské pískovce, budoucím územím NATURA 2000, která bude vyhlášena podle kritérií směrnic Rady 92/433/EHS a 79/409/EHS. Podle jeho názoru nelze paušálně stanovit, že rozvoj a modernizace vodné cesty je vždy důvodem pro udělení výjimky, a že taková úprava je s rozpory se zmiňovanými směrnicemi.

---

<sup>64</sup> Zákon č. 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 27. 04. 2004

<sup>65</sup> dále jen „AGN“

### 5.1.3 Rozhodnutí ÚS

Ústavní soud posoudil předložený návrh na zrušení předmětného ustanovení zákona a shledal jej důvodným. Napadené ustanovení označil za protiústavní, protože jím došlo k porušení principu dělby moci zakotveného v čl. odst. 1 Ústavy. Parlament tím, že označil v zákoně rozvoj a modernizaci konkrétní vodní cesty za veřejný zájem, nedodržel požadavek obecnosti právního předpisu, aplikoval neurčitý právní pojem v konkrétním případě, a zasáhl tak do pravomoci svěřené moci výkonné.

K požadavku obecnosti právního předpisu se ÚS vyjádřil opakovaně v řadě svých rozhodnutí, a to např. v nálezu Pl. ÚS 55/2000,<sup>66</sup> kde konstatoval následující: *„K základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona, resp. Obecnosti právních předpisů). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. I právního předpisu vůbec), a to ve vztahu k soudním rozsudkům, vládním a správním aktům. Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěřeni všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví. Z uvedeného vymezení definičního znaku pojmu zákona (resp. Právního předpisu) se pak odvíjí pojem zákona (právního předpisu) v materiálním smyslu, od něhož nutno odlišovat zákony (právní předpisy) ve smyslu formálním. Jsou-li zákony ve smyslu formálním akty zákonodárného orgánu, kterými tento orgán „povoluje, popřípadě schvaluje určitá konkrétní opatření výkonných orgánů“ Argumenty pro obecnost právního předpisu analyzoval Ústavní soud v nálezu sp. Zn. Pl. ÚS 12/02<sup>67</sup>, kde mj. pravil následující *„V předmětné věci nutno ale tato hlediska vztáhnout na posouzení zákona, jenž upravuje jedinečný případ, který tudíž vybočuje i z jednoho ze základních materiálních znaků pojmu zákon, jímž je obecnost. Připomeňme, že požadavek všeobecnosti zákona je důležitou součástí principu panství zákona, a tím rovněž právního státu. ... Zvláštním argumentem proti zákonům týkajícím se jedinečných případů je princip dělby moci; čili odčlenění zákonodárné, výkonné a soudní moci v demokratickém právním státě... Čl. I oddíl 9 Ústavy USA v této souvislosti stanovil: „Nesmí být vydán žádný zákon, jehož obsahem by byl soudní rozsudek.“**

<sup>66</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2001 sp. Zn. Pl. ÚS 55/2000 In: <http://nalus.usoud.cz> [cit.15.3.2008] dostupné z <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=37945&pos=1&cnt=1&typ=result>

<sup>67</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. 2. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 12/02 In: <http://nalus.usoud.cz> [cit.15.3.2008] dostupné z <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=116&pos=1&cnt=1&typ=result>

Napadené ustanovení stanovuje, že rozvoj a modernizace konkrétní vodní cesty je ve veřejném zájmu. Tedy nepochybně upravuje jedinečný případ, a schází mu podstatný materiální znak právní normy, jímž je obecnost. Materiálně se proto nejedná o právní předpis, ale napadené ustanovení je de facto individuálním právním aktem. Jelikož bylo napadené ustanovení do návrhu novely zákona vloženo pozměňovacím návrhem až v průběhu projednávání návrh Poslaneckou sněmovnou, neexistuje k němu důvodová zpráva a jeho konkrétní cíl a účel lze jen odhadovat. Podle soudu je však zjevné, že napadené ustanovení sleduje ulehčení rozvoje a modernizace konkrétní vodní cesty. Prokázání veřejného zájmu je přitom nezbytné v případě vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny a na ně navazující ustanovení. Napadené ustanovení vylučuje, aby správní orgán ve správním řízení zjišťoval veřejný zájem na rozvoji a modernizaci předmětné vodní cesty, neboť je určený samotným zákonem. Ústavní soud takového řešení, tj. deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem, pokládá za protiústavní.

Otázkou veřejného zájmu se Ústavní soud zabýval např. v nálezu sp. Zn. i. ÚS195/95, ve kterém pravil: „Nelze totiž přehlédnout, že ne každý kolektivní zájem lze označit za veřejný zájem společnosti na zachování neoprávněné stavby. V této souvislosti je možno dovodit, že pojem „veřejný zájem“ je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem. Otázkou obecného zájmu se zabývá např. F. A. Hayek v publikaci „Právo, zákonodárství a svoboda“, II. Díl, (vydala ACADEMIA Praha, 1991), na straně 14. Autor uvádí, že „často se mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu. Celé dějiny vývoje demokratických institucí jsou dějinami boje za to, aby se jednotlivým skupinám zabránilo ve zneužití vlády ve prospěch kolektivních zájmů těchto skupin.“. Je proto nutné, aby k omezení vlastnických práv docházelo jen po pečlivém zvážení základní podmínky, zda je omezení nutné ve veřejném zájmu.“<sup>68</sup> Veřejný zájem v konkrétní věci je tedy zjišťován průběhem správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech připomínek a rozporů. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je tak třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, nikoliv

---

<sup>68</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996 sp. zn. I. ÚS 198/95 In: <http://nalus.usoud.cz> [cit.15.3.2008] dostupné z <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=1-198-95>



zákonodárné. Dále není jasné, z jakých důvodů v napadeném ustanovení zákona zákonodárci přiznali rozvoji a modernizaci konkrétně vymezené vodní cesty status veřejného zájmu, zda zjišťovali případné protichůdné zájmy a jak se s jejich existencí vyrovnali. Podle soudu je zřejmé, že tyto okolnosti ani zjistit nelze, neboť zákonodárný proces není vybaven prostředky pro posuzování individuálních případů se všemi jejich souvislostmi a důsledky.

Soud se již také zabýval otázkou vztahu moci výkonné a moci zákonodárné v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/2000, ve kterém uvedl, že *„tento systém (pozn. Národních výborů) byl nahrazen právním státem založeným na dělbě státních mocí: zákonodárné, výkonné a soudní, v němž Parlament České republiky tvořený Poslaneckou sněmovnou a Senátem, má jen moc zákonodárnou, a jakoukoli výkonnou, příp. soudní pravomoc postrádá. Jediná výkonná pravomoc Poslanecké sněmovny spočívá v možnosti disciplinárně stíhat své členy a rozhodovat o souhlasu s jejich trestním stíháním; dále ještě vykonává nezákonné funkce spočívající v možnosti zřídit vyšetřovací komisi pro vyšetřování věcí veřejného zájmu a možnosti interpelovat vládu a její členy. Nesmí tedy Poslanecká sněmovna jakkoli do moci výkonné a do samosprávy zasahovat, s výjimkou podnětu, resp. Doporučení apod.“*<sup>69</sup>

Kromě zásahu moci zákonodárné do moci výkonné napadené ustanovení omezilo rovněž právo na soudní přezkum. Případná správní rozhodnutí, učiněná v souvislosti s výstavbou a modernizací předmětné vodní cesty, budou sice přezkoumatelná soudem v rámci správního soudnictví, ale z tohoto přezkumu bude vyloučena otázka existence veřejného zájmu, neboť ten je již stanoven přímo zákonem, kterým jsou obecné soudy vázány dle čl. 95 odst. Ústavy. V případě neexistence napadeného ustanovení by obecné soudy mohly přezkoumávat, zda správní orgány při aplikaci neurčitého právního pojmu „veřejný zájem“ v konkrétní situaci nepřekročily zákonem stanovené meze správního uvážení. To však napadené ustanovení de facto vylučuje. Otázkou vyloučení soudního přezkumu v případě individuální právní regulace se Ústavní soud zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 40/02, kde uvedl že *„individuální regulaci obsaženou v právním předpisu zbavující adresáty možnosti soudního přezkumu naplnění obecných podmínek normativní úpravy u konkrétního subjektu, již schází transparentní a akceptovatelné odůvodnění ve vztahu k možnosti regulace obecné, nutno tudíž považovat za rozpornou s principem právního státu (čl. 1 Ústavy), jemuž je imanentní dělba moci a soudní ochrana právům (čl. 81 a 90 Ústavy).“*<sup>70</sup> Přestože napadené

---

<sup>69</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 5. 4. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 1/2000. In: <http://nalus.usoud.cz> [cit.16.3.2008] dostupné z <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=37925&pos=1&cnt=1&typ=result>

<sup>70</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 40/02. In: <http://nalus.usoud.cz> [cit.16.3.2008] dostupné z <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=25889&pos=1&cnt=1&typ=result>

ustanovení soudní přezkum zcela nevylučuje, je podle názoru soudu jeho omezení natolik závažné, že závěry vyslovené v citovaném nálezu plně dopadají i na posuzovaný případ.

Vzhledem k výše uvedeným argumentům dospěl Ústavní soud k závěru, že napadené ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě je neslučitelné s principem dělby moci a je v rozporu s čl. 1, čl. 2 odst. 1 a 3, čl. 81 a čl. 90 Ústavy a rovněž s čl. 36 Listiny. Návrh na zrušení ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě je z pohledu naznačených ústavních kautel důvodným. Ústavní soud proto § 3a zákona o vnitrozemské plavbě zrušil.

#### **5.1.4 Shrnutí**

V tomto soudním řízení se Ústavní soud zabýval ústavní stížností na znění ustanovení zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě. V napadeném ustanovení zákona bylo přímo stanoveno, že modernizace určité vodní cesty je veřejným zájmem. Ústavní soud shledal, že toto ustanovení bylo proti ústavní a zrušil ho. A to z důvodů, že ustanovením určité konkrétní věci veřejným zájmem moc zákonodárná zasáhla do moci výkonné. Zákonodárci tím totiž vzali možnost správním orgánům zjišťovat veřejný zájem během správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmu, po zvážení všech připomínek a rozporů, neboť byl určený přímo v zákoně. Prokázání veřejného zájmu je přitom nezbytné v případě vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny. Napadené ustanovení navíc omezilo právo na soudní přezkum. Případná správní rozhodnutí by byla sice přezkoumatelná, z přezkumu by ovšem byla vyloučena otázka existence veřejného zájmu, neboť ten byl již stanoven napadeným ustanovením. Ústavní soud z výše uvedených důvodů napadené ustanovení zrušil.

## 5.2 Spor o výstavbu v lokalitě Milíčovský les a rybníky

Žalobcem v daném soudním sporu bylo občanské sdružení Hezké Jižní Město, které žalovalo Ministerstvo životního prostředí České republiky, odbor výkonu státní správy I, proti jeho rozhodnutí ze dne 29. 12. 2008 č. j. 500/2197/503 21/08. Osoby zúčastněné na řízení byly: 1) společnost Skanska a. s.,<sup>71</sup> 2) Ateliér pro životní prostředí, o. s. Samotný NSS rozhodoval v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení 1) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 10. 2012, č. j. 5 Ca 77/2009 – 126. Kasační stížnosti jak žalovaného tak osoby zúčastněné na řízení 1) NSS zamítl.

### 5.2.1 Žaloba proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí

Na počátku soudního sporu byl investiční záměr společnost Skanska a. s., zrealizovat stavbu projektu nazvanou „Milíčovský háj jih a východ obytný soubor“. Jednalo se o stavbu nových bytových domů. Tento stavební projekt se podle projektové dokumentace měl nacházet v lokalitě, která je vedena jako přírodní památka, je zařazena do chráněného území Natura 2000 a ve které navíc žije kriticky ohrožený druh skokana skřehotavého a dále také silně ohrožené druhy kuňka ohnivá, skokan zelený, čolek obecný, čolek velký, ještěrka obecná, slepýš křehký a ledňáček říční.

Pro stavbu tedy bylo nutné zajistit výjimku ze zákazu zasahovat do chráněných sídel zvláště chráněných živočichů podle § 50 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 30. 11. 2009 a ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů podle § 50 odst. 2 téhož zákona.

Osoba zúčastněná na řízení 1) si tedy o výjimku pro povolení stavby zažádala u Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, Správy Chráněné krajinné oblasti Český kras<sup>72</sup> podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Orgán I. Stupně osobě zúčastněné na řízení 1) výjimku udělil, když své rozhodnutí odůvodnil důvody pro povolení výjimky pod ustanovení § 56 odst. 3 písm. H), e) a g). Právě tato udělená výjimka, kterou správním rozhodnutím potvrdilo i žalované Ministerstvo životního prostředí, se stala předmětem soudního řízení.

Žalobce v žalobě namítl, že podle orgánu I. Stupně je komerční výstavba bytů veřejným zájmem, který výrazně převyšuje veřejný zájem na ochraně přírody, ačkoliv jediným zájmem investora je dosáhnout svého soukromého zisku. Podle žalobce je tak vydaná

<sup>71</sup> Dále jen „osoba zúčastněná na řízení 1)“

<sup>72</sup> dále jen „orgán I. stupně“

výjimka podle § 56 odst. 3 písm. H) zákona o ochraně přírody a krajiny v rozporu se zákonem, neboť nebyl prokázán ani veřejný zájem, ani existence jiného uspokojivého řešení.

Žalobce dále namítal, že výjimky podle § 56 odst. 3 písm e) a g) zákona o ochraně přírody a krajiny lze udělit jen v případě, že záměr jako takový směřuje k zákonem stanovenému účelu, tedy k ochraně jedinců a stanovišť nebo k opětovnému osídlení. Podle žalobce ale osoba zúčastněná na řízení 1) nehodlá svůj investiční záměr uskutečnit z důvodů ochrany uvedených chráněných druhů ani za účelem opětovného osídlení území populací slepýše křehkého, ale opět jen pro svůj vlastní soukromý zisk.

Na základě těchto a dalších argumentů žalobce nakonec shrnul, že žalovaný nepředložil objektivní a přezkoumatelné zdůvodnění udělení výjimky. Žalobce zastává názor, že výjimka byla vydána v rozporu se zákonnými podmínkami a umožňuje poškozování životního prostředí, a že udělení výjimky ze zákona musí být považováno za mimořádný nástroj, který je užíván jen ve výjimečných případech. Došlo ke zkrácení práva žalobce na zákonné rozhodování, práva na přezkum minimálně v mezích odvolacích bodů a na právu, aby rozhodnutí mělo zákonem předepsané záležitosti, zejména řádné odůvodnění.

## 5.2.2 Rozsudek Městského soudu v Praze

Na základě žaloby bylo Městským soudem v Praze dne 10. 10. 2012 napadené správní rozhodnutí žalovaného zrušeno, protože žalovaný dostatečně nevypořádal odvolací námitky žalobce.<sup>73</sup> Soud dospěl k názoru, že požadovanou výjimku lze totiž podle § 56 odst. 3 písm. E) zákona o ochraně přírody a krajiny<sup>74</sup> udělit pouze tehdy, když se kumulativně naplní podmínky, že je pro udělení výjimky naléhavý důvod s výrazně převažujícím veřejným zájmem, že neexistuje jiné uspokojivé řešení a že populace chráněného druhu bude udržena v příznivém stavu z hlediska její ochrany. Žalovaný podle soudu v napadeném rozhodnutí dostatečně nevysvětlil, že daná bytová výstavba je naléhavým důvodem sociální povahy s převažujícím veřejným zájmem. Soud dále uvedl, že z napadeného správního rozhodnutí nelze shledat, na jakých důvodech spočívá závěr žalovaného o neexistenci jiných uspokojivých řešení.

---

<sup>73</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 10. 2012, č. j. 5 Ca 77/2009 – 126 cit. podle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 65/2012 - 161

<sup>74</sup> Zákon č. 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 30. 11. 2009

### 5.2.3 Kasační stížnost

Proti rozsudku městského soudu podali kasační stížnost jak žalovaný, tak i osoba zúčastněná na řízení 1). Podle žalovaného je veřejným zájmem, který vyžaduje neodkladné řešení, nedostatek ubytovacích kapacit ve městě. Dále žalovaný ve stížnosti argumentuje proti argumentu městského soudu, že se nevypořádal se zákonným požadavkem jiných uspokojivých řešení, tím, že není možné, aby prvoinstanční či odvolací orgán zasahoval investorovi do jeho žádosti, navrhoval mu alternativy či snad realizaci projektu na jiném místě. Žalovaný též uvedl, že s ohledem na predikovaný vývoj hrozí nebezpečí, že předmětné území přestane být vhodným biotopem pro chráněné druhy.

Osoba zúčastněná na řízení 1) se v kasační stížnosti ztotožňovala s argumenty žalovaného. Poukázala také na to, že je napadený rozsudek městského soudu nezákonný. Nezákonnost měla spočívat v tom, že městský soud dospěl k nesprávnému závěru spočívajícímu v nesprávné aplikaci zákona, respektive k závěru, který neodpovídá zjištěnému skutkovému stavu. Dále pak je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, neboť rozhodnutí městského soudu se neopírá o důvody, na základě nichž by bylo možno učinit závěr o zrušení napadeného správního rozhodnutí.

Podle osoby zúčastněné na řízení 1) žalovaný dostatečně odůvodnil v napadeném správním rozhodnutí, v čem převažuje veřejný zájem na uspokojování bytových potřeb nad veřejným zájmem ochrany přírody, kde uvedl: „*Zájem na nové bytové výstavbě lze chápat jako veřejný zájem na uspokojování bytových potřeb stávajících i budoucích obyvatel Prahy, a tedy jako ostatní naléhavý důvod s výrazně převažujícím veřejným zájmem sociálním. Není přitom podstatné, resp. Zákon v tomto smyslu nerozlišuje, zda bytovou výstavbu provádí obec či soukromý investor.*“<sup>75</sup> Odvolací orgán dále uvedl, že „*populace žádného z předmětných druhů živočichů nebude ohrožena na existenci, resp. Budou zachovány v příznivém stavu z hlediska jejich ochrany.*“<sup>76</sup> Podmínka naléhavých důvodů s výrazně převažujícím veřejným zájmem majícím příznivé důsledky pro životní prostředí je podle osoby zúčastněné ad1) splněna, neboť plánovanou výstavbou dojde ke zvelebení pozemků, bude zabráněno dalšímu zarůstání zaplevelování pozemků nevhodnými rostlinami a náletovými křovinami a zlepší se hospodaření se srážkovou vodou. Výjimka navíc nebyla udělena pouze na základě splnění podmínky v ustanovení § 56 odst. 3 písm. H) zákona o ochraně přírody a krajiny<sup>77</sup>, ale také na

<sup>75</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.5.2013, sp.zn. 6 As 65/2012-161

<sup>76</sup> Tamtéž

<sup>77</sup> Zákon č. 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 30. 11. 2009

základě splnění podmínek § 56 odst. 3 písm. E) a g) téhož zákona. Ty spočívají v ochraně živočichů nebo jejich stanovišť a v opětovném osídlení určitého území populací druhu nebo opětovném vysazení v původním areálu druhu. Osoba zúčastněná dále doplnila argumentaci žalovaného ke splnění podmínky neexistence jiných uspokojivých řešení podle poslední věty § 56 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny<sup>78</sup>, kde uvedla, že neexistuje jiné uspokojivé řešení, které by umožňovalo zrealizovat projekt ve stávajícím objemu. Nelze tedy chtít po správním orgánu požadovat důkaz neexistence jiného řešení, protože jich v zásadě existuje nekonečně mnoho.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení 1) mimo jiné uvedl, že rozsah a způsob stavby má přímo v místě zástavby negativní dopady na kriticky a silně ohrožené druhy. Dále by se tím také prohloubila negativní tendence vysychání přírodní památky nastartované výstavbou Jižního města. Přitom lokalita byla vyhlášena za přírodní památku právě z toho důvodu, aby se těmto negativním tendencím zabránilo. Dále žalobce zopakoval své tvrzení, že investor jedná pouze ve svém soukromém zájmu. Toto prohlášení argumentoval tím, že osoba zúčastněná na řízení 1) nezrealizovala ani jeden z důvodů, kterými odůvodňovala nutnost navýšení míry využití území při podání žádosti o udělení výjimky. Jednalo se o potřebu stavby sociálních bytů a výstavbu chybějící občanské vybavenosti v předpokládaném rozsahu 10%. Pro prokázání veřejného zájmu na uspokojení bytových potřeb by bylo zapotřebí zjistit, jak jsou v danou chvíli a v daném místě uspokojovány, zda mohou být uspokojeny v jiné části Prahy a zda projekt investora bude zjištěné potřeby skutečně uspokojovat.

Osoba zúčastněná na řízení 1) uvedla ve své replice k výše zmíněnému vyjádření žalobce, že veřejný zájem na uspokojování bytových potřeb skutečně existuje, protože by investor nepřistoupil k výstavbě nových bytů, pokud by po nich nebyla poptávka. Jiné uspokojivé řešení podle ní také neexistuje, protože investor jiné pozemky pro účely výstavby nevlastní.

#### **5.2.4 Rozhodnutí NSS**

NSS shledal kasační stížnost jako přípustnou. Při přezkumu ale dospěl k závěru, že ani jedna z kasačních stížností není důvodná. Žalovaný se podle NSS dostatečně nevypořádal se všemi námitkami žalobce v odvolacím řízení, čímž byla porušena zásada materiální pravdy zakotvená v § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

---

<sup>78</sup> Zákon č. 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 30. 11. 2009

Zásadní otázkou podle NSS je, zda žalovaným udělená napadená výjimka mohla být odůvodněna veřejným zájmem na výstavbě bytů a absencí jiných řešení. Soud konstatoval, že zásada ochrany veřejného zájmu neznamena, že by správní orgány měly veřejný zájem, respektive veřejné zájmy, samy formulovat. Tato činnost náleží pouze moci zákonodárné. Úkolem správních úřadů je při aplikování zákonů, které veřejné zájmy definují, obecně formulované veřejné zájmy konkretizovat. K otázce definování veřejného zájmu ve správním řízení se vyjádřil ÚS, který uvedl, že „*veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování.*“<sup>79</sup> NSS upozorňuje na fakt, že ve správním řízení může proti sobě stát několik veřejných zájmů a tudíž není možné, aby přijaté řešení bylo v souladu se všemi veřejnými zájmy souvisejícími s rozhodovanou věcí.

V daném sporu proti sobě stál veřejný zájem na ochraně přírody a veřejný zájem sociálního charakteru (zájem na výstavbě nových bytů). NSS konstatoval, že v posuzované věci je ochrana přírody a krajiny nesporným veřejným zájmem, což výslovně stanovuje § 58 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.<sup>80</sup> Poté se soud zabýval, zda se v daném případě skutečně jedná o veřejný zájem sociální povahy. Výjimka ze zákazu zasahovat do vývoje a obydlení kriticky ohrožených druhů byla udělena soukromé společnosti na její investiční záměr, který má s největší pravděpodobností za cíl její zisk. Soud uvádí, že veřejný zájem nelze zaměňovat za zájem soukromý, přesto se uznává, že veřejné zájmy jsou v řadě případů společnými soukromými zájmy jednotlivců a jejich skupin. Avšak skutečnost, že vedlejším důsledkem podnikatelské činnosti osoby zúčastněné na řízení 1) je uspokojování bytové potřeby jejich zákazníků, neznamena, že by byl vytvářen odpovídající veřejný zájem sociální povahy, protože „*ne každý kolektivní zájem lze označit jako veřejný zájem společnosti.*“<sup>81</sup> Soud dospěl k závěru, že žalovaný dostatečně nevysvětlil, zda se skutečně jedná o sociální veřejný zájem uspokojovaný bytovou výstavbou.

I kdyby však bylo prokázáno, že stavba nových bytových jednotek je sociálním veřejným zájmem, musí správní orgán veřejný zájem formulovat ve vztahu ke konkrétně řešené záležitosti. NSS se odkazuje na své předchozí rozhodnutí, ve kterém řešil problematiku povolení výjimky ze zákona o ochraně přírody a krajiny při stavbě dálnice. V něm požadoval

<sup>79</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. Zn. Pl. ÚS 24/04

<sup>80</sup> Zákon č. 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 30. 11. 2009

<sup>81</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95

důkaz, že navrhovaná varianta stavby představuje optimální řešení pro ochranu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, resp. minimalizuje zásah do jejich zákonné ochrany.

Pokud bude správní úřad vážít dva kolidující veřejné zájmy, musí nejdříve řádně určit a individualizovat na konkrétní případ oba veřejné zájmy a poté porovnat závažnost obou veřejných zájmů, přičemž zásah do žádného z obou veřejných zájmů nesmí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva. Při řešení kolize dvou veřejných zájmů je třeba, aby bylo zjištěno jádro a periferie kolidujícího veřejného zájmu a z obou zájmů by mělo být zachováno alespoň jejich jádro. Napadené správní rozhodnutí žalovaného neobsahuje řádné odůvodnění, zda a proč je daná bytová výstavba veřejným zájmem a jak žalovaný vážil veřejný zájem na výstavbě bytů a veřejný zájem na ochraně zvláště chráněných druhů. Udělená výjimka tedy nesplňuje zákonné požadavky. Z výše zmíněných důvodů NSS dospěl k závěru, že rozsudek městského soudu je zákonný, a proto obě kasační stížnosti jako nedůvodné zamítl.

### **5.2.5 Shrnutí**

Ve výše popisovaném soudním sporu NSS rozhodoval mimo jiné i o možné kolizi dvou veřejných zájmů. Soud konstatoval, že správní orgány rozhodující o možných veřejných zájmech musí v každém jednotlivém případě určit a řádně odůvodnit, že se skutečně o veřejný zájem jedná. Pokud správní orgán sezná, že se skutečně jedná o kolizi dvou veřejných zájmů, je nutné, aby u každého zájmu určil jádro a periferii, přičemž z každého veřejného zájmu by mělo být zachováno alespoň jádro. Dále zopakoval své předchozí stanovisko, že pokud jiný veřejný zájem zasahuje do zájmu ochrany přírody, je nutné ve správním řízení prokázat, že daná varianta představuje minimální možný zásah do veřejného zájmu ochrany přírody.



## 6 ZÁVĚR

Cílem práce bylo osvětlit, co si pod pojmem „veřejný zájem“ můžeme představit, jaký je jeho vztah k neurčitým právním pojmům a jak se pojem používá v zákonech českého právního řádu. V kapitole věnované veřejnému zájmu byl hlavní cíl vysvětlit, co jsou neurčité právní pojmy a jak souvisí s „veřejným zájmem“. Neurčité právní pojmy se používají zejména tam, kde je potřeba, aby právo regulovalo obtížně uchopitelné společenské jevy. Záleží vždy na rozhodnutí správního orgánu, zda daný případ podřadí pod daný neurčitý právní pojem. „Veřejný zájem“ je tedy taktéž nalézán jako ostatní neurčité pojmy v rámci rozhodovací praxe správních orgánů, popř. soudů. To je jedním z důvodů, proč neexistuje jeho přesná definice a jedná se o pojem poměrně abstraktní. Přesto by se dalo shrnout z rozhodnutí soudů a právní literatury, že „veřejný zájem“ je takový zájem, který se týká prospěchu současného či budoucího určité části společnosti.

V navazující kapitole jsem vypsáním norem, které pojem „veřejného zájmu“ obsahují, chtěl poukázat, jak český zákonodárce s tímto pojmem pracuje a v jakých případech dává veřejné správě prostor ve veřejném zájmu konat.

V bakalářské práci jsem popsal svoji zkušenost z praxe na Městském úřadu Beroun. Jednalo se o vyvlastňovací řízení, které vede městský úřad v zájmu modernizace železniční tratě. Jedním z předpokladů vyvlastnění je existence „veřejného zájmu“.

V poslední části jsem se pokusil přehledně shrnout rozsudky Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, které měly velký dopad vnímání „veřejného zájmu“. Ústavní soud svým rozhodnutím konstatoval, že není přípustné, aby se přímo určitá věc prohlásila za „veřejný zájem“. Dochází tím k zásahu moci zákonodárné do moci výkonné. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku poskytl správním orgánům návod, jak mají rozhodovat při možné kolizi dvou „veřejných zájmů“.

## RESUMÉ

The title of my bachelor thesis is „Public interest, Public interests“. Although this term is fairly heavily used czech law, it lacks specific definition.

This thesis contains four main chapters. First chapter focuses on defining term Public Interest and how it is related to vague legal concepts. Chapter also contains meaning of words from which this term is composited. It also tries to give some examples of what we can consider „Public Interest“. Following chapter contains enumeration of laws that use the term „Public Inerest“, especially constitution, code of administrative procedure and building law.

In fourth charter I describe my experience with expropriation procedure that I gained during my internship at municipality of Beroun. In final chapter I concentrate on court judgements of Supreme Administrative Court and Constitutional Court. These judgements had huge impact on how czech law percieve and use term „Public Interst“.

In my thesis I tried ty define what is „Public Interest“ and vague legal concepts, how they are related to each other, how they are used in czech law and what we can consider phenomenons that belong to „Public Interest“.

# SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ A LITERATURY

## Knižní díla

- KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 5. dot. Praha: C.H. Beck, 1995. ISBN 80-7179-028
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.
- BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva: (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čl. nejvyššího správního soudu)*. 1. vyd. Praha: Karlova univerzita, 1993. ISSN-0231-8601
- JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-607-4.
- HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.
- HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. *Správní právo*. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2
- POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-462-9
- JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-607-4

## Odborné články

- MATES, Pavel. K problematice neurčitých právních pojmů ve správním právu. Právní rozhledy. 2007, č. 9, s. 326 – 329, ISSN-1210-6410

## Bakalářské práce

- MEDVIĐOVÁ, Martina. *Veřejný zájem, veřejné zájmy*. Plzeň, 2015. Bakalářská práce. Západočeská univerzita v Plzni. Fakulta právnická. Katedra veřejné správy.

## Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996 sp. zn. I. ÚS 198/95 In: <http://nalus.usoud.cz> [cit.15.3.2008] dostupné z <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=1-198-95>
- Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 In: <http://nalus.usoud.cz> [cit.15.3.2008] dostupné z <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-24-04>
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.5.2013, sp.zn. 6 As 65/2012-161 In: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) [cit. 15.3.2018] dostupné z [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2012/0065\\_6As\\_120\\_20130521155800\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0065_6As_120_20130521155800_prevedeno.pdf)
- Rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2007, č. j. 5 As 78/2006 – 95, In: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) [cit. 13.3.2018]dostupné z [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2006/0078\\_5As\\_\\_0600095A\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0078_5As__0600095A_prevedeno.pdf)

- Nález Ústavního soudu ze dne 5. 4. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 1/2000. In: <http://nalus.usoud.cz> [cit.16.3.2008] dostupné z <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=37925&pos=1&cnt=1&typ=result>
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 40/02. In: <http://nalus.usoud.cz> [cit.16.3.2008] dostupné z <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=25889&pos=1&cnt=1&typ=result>

## **Právní předpisy**

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon)

### **Internetové zdroje**

- *Slovník spisovného jazyka českého* [online]. Ústav pro jazyk český [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <http://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?hledej=Hledat&heslo=ve%C5%99ejn%C3%BD&sti=EMPTY&where=hesla&hsubstr=no>
- *Slovník spisovného jazyka českého* [online]. Ústav pro jazyk český [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <http://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?hledej=Hledat&heslo=z%C3%A1jem&sti=EMPTY&where=hesla&hsubstr=no>
- Veřejný zájem pro účely § 22 odst. 2 zákona ZMS. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových [online]. [cit. 2018-03-19]. Dostupné z: <https://www.uzsvm.cz/verejny-zajem-344-0-85/>

### **Seznam konzultantů**

Mgr. Ildikó Fraňová, vedoucí právního oddělení kanceláře tajemníka Městského úřadu Beroun