ÚSTAVNĚ PRÁVNÍ ASPEKTY POSUZOVÁNÍ EXISTENCE VEŘEJNÉHO ZÁJMU

HELENA PETRŮV

I. POJEM VEŘEJNÝ ZÁJEM

Vymezení pojmu veřejný zájem naráží na řadu úskalí a to jak v rovině doktrinální, tak i v soudní praxi. Na úrovni ústavní úpravy není nikde definováno, co lze považovat za veřejný zájem či jaké konkrétní zájmy se chápou jako zájmy veřejné. Listina základních práv a svobod (dále také jen „Listina“) užívá pojmu veřejného zájmu jako kritéria k omezení určitých základních práv a svobod, aniž by jej více definovala.

Pojem veřejný zájem nalezneme v Listině v čl. 11 v souvislosti s úpravou vlastnického práva, resp. jeho mezemi. Ve stejném článku Listina používá vedle pojmu veřejný zájem také pojem obecný zájem, nicméně neupravuje kritéria odlišení mezi těmito dvěma pojmy. Ani v jiné platné právní úpravě nenalezneme výslovné vymezení pojmu veřejný zájem. Pojem veřejný zájem patří mezi tzv. neurčité právní pojmy, jejichž vymezení závisí především na interpretační a aplikační praxi. Pro úplnost je třeba dodat, že jak odborná literatura, tak judikatura pojem veřejný zájem nejčastěji interpretují ve vztahu k institutu omezení vlastnického práva (především z hlediska institutu vyvlastnění).

Komentář k Listině základních práv a svobod při výkladu pojmu veřejný zájem odkazuje především na rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), který několikrát vyslovil myšlenku, že Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod jako celek formuluje požadavek rovnováhy mezi zájmy komunity (zájmem veřejným) a základními právy jednotlivce. Autoři Komentáře při vymezování pojmu veřejný zájem citují např. rozhodnutí Soudu ve věci James a jiní proti Spojenému Království (1982): *„Pojem veřejný zájem je nevyhnutelně rozsáhlý… Soud považuje za přirozené, že rámec volné úvahy ponechaný zákonodárci při uskutečňování sociální a hospodářské politiky by měl být široký, proto Soud bude respektovat zákonodárce v jeho představě, co je veřejný zájem, ledaže by jeho úsudek zjevně postrádal rozumný základ.“*[1] V Komentáři se dále upozorňuje na skutečnost, že z rozhodovací

[1] Pavlíček, V.; Hřebejk, J.; Knapp, V.; Kostečka, J.; Sovák, Z. *Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl: Práva a svobody.* Praha: Linde Praha a.s., 1995, str. 114.

praxe ESLP a Komise je zřejmé, že se uplatňuje mnohem širší rámec volné úvahy, pokud jde o kriterium „veřejného zájmu“, než je to v případě hlediska „nevyhnutelnosti v demokratické společnosti, který je vyjádřen v jiných článcích Úmluvy.

Podrobnější definici veřejného zájmu nalezneme u P. Průchy, který definuje veřejný zájem jako zájem, resp. zájmy, které by bylo možné označit za obecné či veřejně resp. obecně prospěšné, zájmy, jejichž nositeli jsou blíže neurčené nicméně alespoň rámcově determinovatelné okruhy či společenství osob jako tzv. veřejnost, popř. zájmy, u nichž jde o tzv. zájmy společnosti (celospolečenské zájmy).[2]

Tyto zájmy nesmí být v rozporu s platnými právními předpisy. Průcha dále uvádí, že veřejný zájem je opakem tzv. soukromého, resp. soukromých zájmů. Jde o pojem, který platná právní úprava výslovně obsahově nevymezuje, nicméně který, a to zejména ve správním poměrně často používá (např. u institutu vyvlastnění), a to ve smyslu tzv. neurčitých pojmů ve správním právu. Veřejné zájmy souvisí s režimem veřejného práva, s postavením a úkoly orgánů veřejné moci. Posuzovateli a kvalifikovanými prosazovateli těchto zájmů mohou být pouze orgány veřejné moci, a veřejné zájmy jako takové musí být orgány veřejné moci přinejmenším aprobovány.

Jak vyplývá z výše uvedených definic, charakteristickým rysem pojmu veřejný zájem je jeho obecnos; svůj obsah tento pojem nabývá při řešení každého jednotlivého případu, a to na základě rozsouzení různých zájmů při zohlednění konkrétních okolností.

Tuto specifickou povahu pojmu veřejný zájem vystihuje V. Vopálka v učebnici Správního práva, kde charakterizuje veřejný (obecný) zájem ne jako abstraktní hodnotu, ale jako výsledek rozsouzení mezi různými zájmy, jako kategorii, která má u každého rozhodnutí svůj konkrétní obsah, jenž je spojen i s okolnostmi řešeného případu.[3] Toto vymezení veřejného zájmu klade důraz na vztah použitých prostředků a sledovaného účelu, jenž je poměřován principem proporcionality v případě střetu dvou zájmů (veřejného zájmu a základního práva či svobody).

V jiných definicích veřejného zájmu nalezneme ztotožnění s kategorií veřejného či obecného blaha. K. Eliáš např. uvádí, že veřejný zájem je dán tehdy, pokud se naplněním určitého účelu sleduje vyhovění životním potřebám širšího celku, např. státního, územního či sociálního.[4]

Z obdobného přístupu při definování veřejného zájmu vychází také judikatura českých soudů. Podle názoru Ústavního soudu je třeba pojem veřejný zájem chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem.[5] Ústavní soud při definování pojmu veřejný zájem vychází z názoru F. A. Hayeka, 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…“*[6]

Nejvyšší správní soud charakterizoval veřejný zájem jako pojem, který právní řád České republiky výslovně obsahově nevymezuje, nicméně, který se vyskytuje v celé

---

2 Průcha, P. *Základní pojmy a instituty správního práva.* Brno: Masarykova univerzita, 1998, str. 355.
3 Hendrych, D. a kol. *Správní právo, Obecná část.* Praha: C. H. Beck, 2003, str. 86.
4 Eliáš, K. Veřejný zájem (Malá glosa k velkému tématu). *Ad Notam,* 1998, č. 5, str. 104–105.
5 Nález ÚS ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95, http://nalus.usoud.cz (citováno dne 19. 6. 2009).
6 Hayek, F. A. *Právo, zákonodárství a svoboda“. II. díl.* Praha: Academia, 1991, str. 14.

řadě právních předpisů. *„Jde tedy o tzv. neurčitý právní pojem. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, jenž nelze přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli. Mnohdy mu dává vodítko tím, že se snaží uvést co nejvíce charakteristických znaků věcí nebo jevů, které má neurčitý právní pojem zahrnovat.“* Podle názoru Nejvyššího správního soudu je veřejným zájmem *„takový zájem, který lze označit za obecný či veřejně prospěšný, případně za zájem společnosti jako celku. Takový zájem nemůže být v rozporu s platnými právními předpisy.“*[7]

V intencích posléze uvedených definic postupuje také nejvyšší státní zástupce při posuzování otázky, zda lze v konkrétní věci shledat závažný veřejný zájem či nikoli. Jedná se o případy zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“).

Uvedené definice a principy, týkající se pojmu veřejný zájem a jeho identifikace se však zaměřují na problematiku vymezení veřejného zájmu vůči zájmu soukromému (typicky problematika vyvlastnění). Složitější problém nastává v případě určování veřejného zájmu ve vztahu k jinému veřejnému zájmu, tedy v případě kolize různých veřejných zájmů či veřejného zájmu a základního práva nebo svobody.

Vedle pojmu veřejný zájem se v právním řádu používá také pojem obecný zájem, aniž by byla vymezena kritéria rozlišující význam těchto pojmů. Ani Listina základních práv a svobod není v tomto směru důsledná. Ve svém čl. 11 používá jak termín veřejný zájem, tak i termín obecný zájem. V čl. 11 odst. 3 Listiny je stanoveno: *„Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“* Čl. 11 odst. 4 pak zakotvuje: *„Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“* Zatímco tedy čl. 11 odst. 4 upravuje podmínky vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu, meze vlastnického práva jsou podle čl. 11 odst. 3 limitovány obecným zájmem.

Lze tedy nějakým způsobem charakterizovat rozdíl mezi veřejným a obecným zájmem? Přechodem od obecného zájmu k zájmu veřejnému se věnuje např. T. Kocourek, když konstatuje, že touto otázkou se právní věda zabývá již od přijetí Listiny, přičemž tento problém nejpalčivěji projevuje do práva životního prostředí, které zahrnuje všechny tři prvky, jež jsou výslovně uvedené v čl. 11 odst. 3. Oba tyto režimy sledují ochranu stejných hodnot – zdravého životního prostředí a prostředkem k ochraně těchto hodnot je v obou případech zákon. Rozdíl spočívá v nároku na poskytnutí náhrady, který tvoří propastný rozdíl mezi těmito režimy.[8] Na konkurenci pojmů veřejný zájem a obecný zájem poukazují také I. Průchová a J. Chyba, podle nichž je obecný zájem

---

[7] Rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003-164, http://www.nssoud.cz (citováno dne 19. 6. 2009).

[8] Kocourek, T. Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem. In *Dny práva – 2008 – Days of law.* Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 1841–1851.

pojmem nadřazeným veřejnému zájmu, který představuje pouhou subkategorii obecně chápaného obecného zájmu, přičemž konstatují, že odlišující kritéria nelze jednoznačně formulovat.[9]

Závěr této části, týkající se vymezení veřejného zájmu obecně, lze shrnout tak, že není možné uvést jednu komplexní definici pojmu veřejný zájem. Při jeho vymezení lze však vycházet z kritérií uvedených definic, která se používají v odborné literatuře a soudní praxi. Na základě těchto definic lze vymezit následující znaky veřejného zájmu: Veřejný zájem je takový zájem, který je možné považovat za obecný či obecně prospěšný zájem, případně zájem společnosti jako celku (jeho nositelem je tzv. veřejnost). Veřejný zájem nemůže být v rozporu s právními předpisy. Posuzovatelem a prosazovatelem veřejného zájmu mohou být pouze orgány veřejné moci. Obsah pojmu veřejný zájem se může měnit, bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce vytváří správním orgánu prostor, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu pojmu veřejný pořádek či nikoli.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že při určování pojmu veřejného zájmu je rozhodující jeho zjišťování v konkrétním případě, kdy je řešen konflikt veřejného zájmu a základního práva či svobody nebo více jiných veřejných zájmů.

II. ZJIŠŤOVÁNÍ EXISTENCE VEŘEJNÉHO ZÁJMU

Zásadními otázkami při posuzování existence veřejného zájmu jsou tedy následující otázky: Jakým způsobem se zjišťuje, že v konkrétním případě existuje veřejný zájem a jak se posuzuje případný střet veřejného zájmu s jiným veřejným zájmem, či s jiným základním právem či svobodou?

Při zjišťování existence veřejného zájmu v konkrétním případě je nutné vycházet především ze skutečnosti, že je vyloučeno, aby veřejný zájem byl stanoven zákonem. Takové řešení, tj. deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem, pokládá Ústavní soud za protiústavní. Ústavní soud poprvé judikoval tuto zásadu při posuzování ústavnosti § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, který stanovil, že rozvoj a modernizace konkrétně vymezené vodní cesty je ve veřejném zájmu. Podle názoru Ústavního soudu uvedené ustanovení upravuje jedinečný případ, a schází mu tak podstatný materiální znak právní normy, kterým je obecnost: *„Materiálně se nejedná o právní předpis, ale napadené ustanovení je de facto individuálním právním aktem.“*[10]

V této souvislosti Ústavní soud vymezil následující podmínky za účelem zjišťování existence veřejného zájmu v konkrétním případě: *„Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměřování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout,*

---

[9] Průchová, I.; Chyba, J. *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu.* Brno: Masarykova Univerzita, 1998, str. 30–31.

[10] Nález ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, č. 327/2005 Sb., http://nalus.usoud.cz (citováno dne 19. 6. 2009).

proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoli zákonodárné… Z napadeného ustanovení zákona nelze zjistit, z jakých důvodů zákonodárce přiznal rozvoji a modernizaci konkrétně vymezené vodní cesty status veřejného zájmu, zda zjišťoval případné protichůdné zájmy a jak se s jejich existencí vyrovnal. Je ostatně zřejmé, že tyto okolnosti ani zjistit nelze, neboť zákonodárný proces není vybaven prostředky pro posuzování individuálních případů se všemi jejich souvislostmi a důsledky.“[11]

Obdobně rozhodl Ústavní soud ve věci ústavnosti stanovení veřejného zájmu existujícího v konkrétní věci zákonem také nedávno při rozhodování o návrhu na zrušení zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy letiště Praha Ruzyně. V tomto svém rozhodnutí Ústavní soud zcela vyšel z výše uvedených závěrů a nadto důrazně apeloval na zákonodárce, aby se *pro futuro* důsledněji zabýval ústavní souladností projednávaných návrhů zákonů z hlediska své judikatury.[12]

Veřejný zájem nemůže být tedy deklarován obecně zákonem, ale musí být zjišťován v každém jednotlivém případě orgány moci výkonné.

Na druhé straně je však třeba uvést, že existuje celá řada zákonů, upravující především otázku vyvlastnění, které v obecné rovině stanoví, co lze považovat za veřejný zájem (takovým účelem je např. ochrana životního prostředí či obrana státu). Rozdíl mezi ustanoveními o existenci veřejného zájmu, které byly zrušeny Ústavním soudem, a mezi zákony, které stanoví, že určitá činnost je ve veřejném zájmu, spočívá v míře obecnosti vymezení veřejného zájmu.

Taková ustanovení obsahuje například zákon o ochraně přírody a krajiny, podle kterého je ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem (§ 58 odst. 1) a také účelem, pro který lze vyvlastnit.[13] Podle § 33 lázeňského zákona se veřejným zájmem rozumí zájem na vyhledávání a využití zdroje k léčebným účelům, a pro tento zájem lze vyvlastnit (§ 33).[14] Obdobnou úpravu nalezneme i v horním zákoně, který při úpravě střetu zájmů, formuluje v § 33 odst. 4 veřejný zájem na využití výhradního ložiska. Podle tohoto ustanovení platí, že pokud nedojde k dohodě mezi organizací (přičemž organizací se ve smyslu tohoto zákona rozumí právnické a fyzické osoby, které v rámci podnikatelské činnosti vykonávají vyhledávání, průzkum nebo dobývání výhradních ložisek nebo jinou hornickou činnost) a fyzickými a právnickými osobami, které jsou vlastníky dotčených pozemků a nemovitostí a převažuje-li veřejný zájem na využití výhradního ložiska nad oprávněným zájmem vlastníka pozemků a jiných nemovitostí, lze tyto nabývat vyvlastněním.[15] Současná zákonná regulace využití nerostného bohatství tedy upravuje veřejný zájem na využití výhradního ložiska a řeší důsledky,

---

[11] Viz pozn. 10.
[12] Nález ÚS ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08, č. 124/2009 Sb., http://nalus.usoud.cz (citováno dne 19. 6. 2009).
[13] Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.
[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.
[15] Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství.

které vyplývají z tohoto režimu veřejného zájmu. Jde zejména o otázky zřízení užívacího práva či vyvlastnění nemovitostí a řešení střetu s dalšími chráněnými zájmy fyzických nebo právnických osob.

Jakkoli by tedy nemohlo být zákonem stanoveno, že dobývání výhradního ložiska v určité konkrétně vymezené oblasti je ve veřejném zájmu; zákon může stanovit v obecné rovině, že určitá činnost směřující k využití výhradního ložiska je ve veřejném zájmu.

Při vymezení existence veřejného zájmu je podstatné, aby míra obecnosti určení veřejného zájmu v zákoně umožnila orgánu veřejné moci aplikujícímu právo, rozhodnout o tom, zda je veřejný zájem dán v jednotlivém konkrétním případě. Takový způsob zákonné úpravy nelze pak považovat za rozporný s ústavou.

Lze tedy shrnout, že veřejný zájem nelze v konkrétní věci stanovit a priori zákonem. Zákonem však lze vymezit obecná kritéria určitého veřejného zájmu, která slouží jako vodítko pro orgán aplikující příslušné ustanovení. Existence veřejného zájmu v konkrétní věci se zjišťuje v procesu rozhodování o této konkrétní otázce v řízení provedeném orgány moci výkonné. Rozhodnutí o tom, zda v dané věci existuje veřejný zájem a zda tento zájem převažuje nad jinými zájmy či základními právy a svobodami, je na úvaze správního orgánu, která může být předmětem přezkumu jak v rámci správního řízení, tak soudního přezkumu.

III. ŘEŠENÍ STŘETU VEŘEJNÉHO ZÁJMU SE ZÁKLADNÍMI PRÁVY A SVOBODAMI ČI JINÝM VEŘEJNÝM ZÁJMEM

Pro stanovení a určení veřejného zájmu v rámci shora uvedených principů je klíčový vztah veřejného zájmu a účelu, který se jeho realizací sleduje.

Listina základních práv a svobod výslovně pojem „účel“ v souvislosti s veřejným zájmem nepoužívá, při stanovení podmínek vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva (tedy závažného zásahu do tohoto základního práva) odkazuje na zákon. Tímto prováděcím zákonem je zákon o vyvlastnění, který stanoví, že vyvlastnění je přípustné jen pro účel stanovený zvláštním zákonem (§ 3 odst. 1). Mezi zvláštní zákony, které upravují různé účely, pro které lze vyvlastnit, patří např. zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).[16] Tento zákon umožňuje přechod nebo omezení práv k pozemkům a stavbám, která jsou potřebná pro uskutečňování staveb nebo opatření ve veřejném zájmu. Stavební zákon dále specifikuje účel pro vyvlastnění – jde např. veřejně prospěšné stavby dopravní a technické a dopravní infrastruktury, veřejně prospěšná opatření spočívající v ohrožení území povodněmi a jinými přírodními katastrofami aj. Zvláštní účel vyvlastnění upravuje zákon o zajišťování obrany v kontextu ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, který zakotvuje úpravu vyvlastnění pro účely zajišťování obrany státu za stavu ohrožení státu nebo za váleč-

[16] Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě.

ného stavu.[17] Jiné specifické účely pro vyvlastnění upravují další zvláštní zákony, z nichž některé již byly výše zmíněny (jde např. o vyvlastnění v souvislosti s využíváním nerostného bohatství, využíváním nebo ochranou přírodního léčivého zdroje nebo s ochranou zdroje přírodní minerální vody, vyvlastnění kulturní památky aj.).[18] Z prováděcí úpravy vyplývá, že rozhodující je, aby příslušný zvláštní zákon prohlásil určitý účel za takový, pro který lze vyvlastnit.

Specifická úprava účelu ve vztahu k veřejnému zájmu je provedena také například v horním zákoně. Podle stávajícího horního zákona je organizace pro účely dobývání výhradního ložiska oprávněna nabývat za tímto účelem nemovitostí nebo práv k nemovitostem vyvlastněním, případně zřízením užívacího práva. (§ 31 odst. 4 písm. b horního zákona). Jak již bylo výše uvedeno, podle tohoto ustanovení se postupuje také v případě, nedojde-li mezi organizací dobývající výhradní ložiska a fyzickými nebo právnickými osobami, které jsou vlastníky dotčených pozemků a nemovitostí a pokud převažuje veřejný zájem na využití výhradního ložiska nad oprávněným zájmem vlastníků pozemků či nemovitostí (§ 33 odst. 4 horního zákona). Z hlediska případného střetu veřejných zájmů má význam také ustanovení § 18 odst. 2 horního zákona, v němž je stanoveno, že znemožnit či ztížit dobývání výhradních ložisek nerostů je možné jen ve zvlášť odůvodněných případech, jde-li o mimořádně důležitou stavbu nebo zařízení.

Horní zákon dále umožňuje, aby Obvodní báňský úřad v součinnosti s dotčenými orgány státní správy, na návrh organizace nebo z vlastního podnětu dobývací prostor změnil, jsou-li proto závažné důsledky z hlediska právem chráněného obecného zájmu (§ 27 odst. 4).

Podle stávající úpravy je dobývání výhradního ložiska považováno za účel, pro který lze vyvlastnit a zákon zároveň stanoví veřejný zájem na využití výhradního ložiska. Je tedy splněn první nezbytný krok pro prokázání veřejného zájmu. Ke zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě či řešení střetu zájmů dochází v rámci rozhodování příslušného správního orgány. Posouzení existence veřejného zájmu na dobývání výhradního ložiska v konkrétním případě však záleží na uvážení příslušného právního orgánu a toto rozhodnutí může být podrobeno soudnímu přezkumu.

Na závěr této části lze konstatovat, že obdobně jako ve vyvlastňovacím řízení, kde se řeší konflikt vlastnického práva a účelu, pro který lze vyvlastnit ve veřejném zájmu, by se postupovalo v případě řešení kolize jiných veřejných zájmů – tedy např. v případě střetu veřejného zájmu na využití výhradního ložiska a obecného zájmu na ochraně životního prostředí. Nejprve je tedy nutné posoudit, zda je v konkrétním případě dán účel (např. dobývání výhradního ložiska), k němuž směřuje případné omezení jednoho z veřejných zájmů (např. obecný zájem na ochraně životního prostředí) na úkor druhého. K posouzení existence veřejného zájmu dochází poté během správního říze-

---

[17] Zákon č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany České republiky a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

[18] K otázce veřejného zájmu a účelu pro vyvlastnění srov. také Kocourek, T. Vyvlastnění a jeho vztah k ochraně životního prostředí. *Správní právo* č. 5/2009.

ní v závislosti na okolnostech konkrétního případu, v němž se také hodnotí konflikt různých zájmů v dané věci. Rozhodnutí správního orgánu o existenci veřejného zájmu a jeho převaze nad jinými zájmy podléhá soudnímu přezkumu.

IV. SOUDNÍ PŘEZKUM

PŘEZKUM OBECNÝMI SOUDY

Příslušné rozhodnutí správního orgánu o existenci veřejného zájmu a jeho převaze nad jinými veřejnými zájmy může být podrobeno přezkumu a to jak prostřednictvím opravných prostředků v rámci správního řízení, tak i přezkumu soudnímu (obecnými soudy či Ústavním soudem).

Přezkum rozhodnutí o vyvlastnění původně prováděly správní soudy. Po přijetí zákona o vyvlastnění došlo k přenosu příslušnosti na soudy v občanském soudním řízení. V současné době podle části páté občanského soudního řádu (dále jen „o.s.ř."),[19] soudy přezkoumávají správní rozhodnutí v plném rozsahu, a to i v případech aplikace neurčitých právních pojmů či užití správního uvážení a nejsou přitom vázány skutkovým stavem zjištěným správními orgány. Dospěje-li soud k závěru, že mělo být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, rozhodne ve věci samé rozsudkem. Soudy tedy nerozhodují na základě principu kasace, nýbrž jejich rozsudek nahrazuje rozhodnutí správního orgánu (§ 250j o.s.ř.). Soudy jsou tedy nyní oprávněny plně posoudit a případně znovu rozhodnout o existenci veřejného zájmu v konkrétním případě, jakož i o skutečnosti, zda zjištěný veřejný zájem převažuje nad jinými zájmy.

Nad rámec soudního přezkumu je třeba zmínit i zvláštní žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 66 odst. 2 soudního řádu správního. Na základě tohoto ustanovení je nejvyšší státní žalobce oprávněn podat žalobu, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem**.** Oprávnění nejvyššího státního zástupce podávat žaloby k ochraně veřejného zájmu lze chápat jak jeden z projevů kontroly státní správy. Pokud jde o vymezení podmínek podání žaloby k ochraně veřejného zájmu, základní podmínkou je existence závažného veřejného zájmu. Posouzení toho, zda je v určité věci veřejný zájem dán či nikoliv, přísluší nejvyššímu státnímu zástupce (soud není oprávněn tuto otázku přezkoumávat!). Nejvyšší státní zástupce není omezen ani v tom směru, zda závažný veřejný zájem byl porušen v něčí prospěch či v něčí neprospěch.

Nejvyšší státní zástupce musí tedy posoudit, zda v dané věci existuje závažný veřejný zájem či nikoliv. Závažný veřejný zájem je považován za veřejný zájem, který dosahuje po kvalitativní stránce vyšší intenzity. V případě těchto žalob nejvyššího státního zástupce nestačí tedy existence „prostého" veřejného zájmu, neboť závažný veřejný zájem musí mít širší společenský dopad.[20]

---

[19] Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

[20] K této problematice viz více Vesecká, R. Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle soudního řádu správního, In *Dny práva – 2008 – Days of law.* Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 1668–1677.

Vedle přezkumu správního rozhodnutí učiněného obecnými soudy, může být toto rozhodnutí, resp. konflikt veřejného zájmu a základního práva a svobody či více různých veřejných zájmů předmětem přezkumu Ústavním soudem.

Ústavní přezkum může probíhat dvěma způsoby: Může jít o rozhodování o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení či o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení pro rozpor s ústavním pořádkem (čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR).

Druhým způsobem je ústavní přezkum na základě ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod, s níž lze spojit i návrh na příslušného právního předpisu (§ 87 odst. 1 písm. d) a § 64 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu). V úvahu by také přicházela ústavní stížnost orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu (§ 87 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu).

V rámci ústavněprávního přezkumu je konkrétní konflikt podrobován tzv. testu proporcionality, tj. poměřováním závažnosti ochrany v kolizi stojících konkrétních základních práv a svobod či těchto práv a veřejného zájmu.

Na skutečnost, že ke kolizi dochází nejen mezi základními právy a svobodami, nýbrž i mezi základními právy a „veřejnými dobry" poukazuje P. Holländer ve své úvaze nad doktrinálním utvářením zásady proporcionality.[21] Dokumentuje ji Alexyho příkladem z judikatury Spolkového ústavního soudu: *„Je-li Lebach – Urteil ilustrací kolize dvou principů – práva na ochranu osobnosti a svobody tisku, rozhodnutí ve věci způsobilosti účastnit se soudního jednání, je pak příkladem kolize práva na život a tělesnou nedotknutelnost a principu zajištění trestněprávní ochrany (kolektivního dobra)."*[22] Test proporcionality patří ke standardním právním nástrojům jak evropských ústavních soudů, tak soudů mezinárodních, resp. nadnárodních; svou variantu proporcionality používá i Evropský soudní dvůr. Obecného uznání se jí dostalo zakotvení v čl. 52 odst. 2 Charty základních práv EU.

V souvislosti s uplatněním zásady proporcionality při řešení kolize základních práv a veřejného (obecného) zájmu Ústavní soud vymezil pojem veřejný statek za účelem jeho rozlišení od základních práv a svobod. Podle názoru Ústavního soudu rozdíl mezi individuálními právy a svobodami a veřejnými statky spočívá v jejich distributivnosti. Zatímco pro základní práva a svobody je typická jejich distributivnost – např. osobní svoboda, svoboda projevu či volební právo lze pojmově, věcně i právně členit na části a tyto přiřadit jednotlivcům, u veřejných statků je toto nemožné. Pro veřejné statky je typické, že prospěch z nich je nedělitelný a lidé nemohou být vyloučeni z jeho požívání. Jako příklady veřejných statků Ústavní soud uvedl – národní bezpečnost, veřejný pořádek či zdravé životní prostředí.[23]

---

[21] Holländer, Pavel. *Filosofie práva.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, str. 163 a násl.

[22] V kauze Lebach Spolkový soud SRN posuzoval případ rozhlasového pořadu o vězni, který měl být propuštěn a který namítal zásah do svých osobnostních práv v důsledku s tím spjatých komplikací jeho resocializaci. Citováno z práce cit. sub. 18, str. 163.

[23] Nález ÚS ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96, č. 208/1996 Sb., http://nalus.usoud.cz (citováno dne 19. 6. 2009).

V případě kolize základního práva či svobody a veřejného statku je nutné stanovit podmínky, za jejichž splnění má prioritu určité základní právo či svoboda, a za splnění kterých jiné, resp. určitý veřejný statek. Podle názoru Ústavního soudu je v této souvislosti základní maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody nebo veřejného statku.

S odvoláním na preambuli a první článek Ústavy ČR konstatoval, že v případech střetů základních práv a svobod s veřejným zájmem, resp. s jinými veřejnými právy či svobodami: *„je třeba posuzovat účel (cíl) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení je zásada proporcionality (přiměřenosti v širším smyslu), jež může být také nazývána zákazem nadměrnosti zásahů do práv a svobod“*.[24]

Zásada proporcionality zahrnuje tři kritéria. Prvním z nich je kritérium způsobilosti naplnění účelu (nebo také **kritérium vhodnosti**), podle kterého musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku.

Druhým kritériem je **kritérium potřebnosti**, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo či svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod, resp. dotýkajícími se jich v menší intenzitě. Jinými slovy, princip potřebnosti vyžaduje použití pouze nejšetrnějšího – ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám – z možných prostředků.

Posledním kritériem je **kritérium přiměřenosti (v užším smyslu)**, podle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vtahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva i svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. Smyslem tohoto kritéria je tedy **porovnání závažnosti** obou v kolizi stojících základních práv nebo veřejných statků. Tato základní práva, resp. veřejné statky, jsou prima facie rovnocenná. Porovnání závažnosti v kolizi stojících základních práv nebo veřejných statků, po splnění kritéria vhodnosti a potřebnosti, spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových a hodnotových argumentů. Pod empirickým argumentem se chápe faktická závažnost jevu, který je spojen s ochranou určitého základního práva. Systémový argument znamená zvažování smyslu a zařazení dotčeného základního práva či svobody v systému základních práv a svobod. Jako kontextový argument se chápe zhodnocení dalších negativních dopadů omezení jednoho základního práva v důsledku upřednostnění jiného. Hodnotový argument představuje zvažování pozitiv v kolizi stojících základních práv vzhledem k akceptované hierarchii hodnot.

Dalším požadavkem zásady porovnávání závažnosti je zvažování využití právních institutů minimalizujících argumenty podložený zásah do jednoho z nich. Tento požadavek znamená, že v případě závěru o opodstatněnosti priority jednoho před druhým ze dvou v kolizi stojících základních práv, resp. veřejných statků, je nutnou podmínkou konečného rozhodnutí rovněž využití všech možností minimalizace zásahu do jed-

[24] Nález ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, http://nalus.usoud.cz (citováno dne 19. 6. 2009).

noho z nich. Tento závěr Ústavní soud dovozuje i z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny, a sice v tom smyslu, že základních práv a svobod musí být šetřeno nejenom při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod, nýbrž analogicky rovněž v případě jejich omezení v důsledku jejich kolize.[25]

Z výše uvedeného je zřejmé, že testem proporcionality projdou jen ty nejvýznamnější záměry a to především z hlediska poměřování přiměřenosti v užším smyslu. Zvážení možností, které jsou obsaženy v testu proporcionality má pro otázku řešení střetu veřejných zájmů zásadní význam i z toho hlediska, že prvky testu proporcionality jsou obsaženy již v rozhodování o existenci a střetu zájmů v konkrétním případě v rámci správního řízení při aplikaci a interpretaci pojmu veřejný zájem.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS OF REVIEW OF THE EXISTENCE OF PUBLIC INTEREST

Summary

The article attempts to come to terms with the determination of public interest in the Czech law. Section I explores the different definitions of public interest in the Czech law and the judicature of general courts and the Constitutional Court of the Czech Republic. Section II presents the description of the basic principles of determination of the existence of public interest in concrete case. Section III focuses on the essential problem within the process of determining the public interest, the potential conflict in between the public interest and the fundamental rights and freedoms. It then considers the meaning of legal purpose used as an essential condition for justifying the existence of public interest in the individual case (e. g. expropriation). Finally, Section IV deals with the forms of judicial review: made by general courts and by the Constitutional Court. This section explores the principles of constitutional review such as proportionality test within the process of identifying the public interest in individual case.

Klíčová slova: veřejný zájem, konflikt veřejného zájmu a základních práv a svobod, právní účel, vyvlastnění, soudní přezkum, ústavní přezkum, test proporcionality

Key words: Public interest, Conflict of public interest and the fundamental rights and freedoms, Legal purpose, Expropriation, Judicial review, Constitutional review, Proportionality test

[25] Nález ÚS, cit. sub. 23.