



Tomáš Svoboda, David Hejč,
Kateřina Tvrdoňová (eds.)

COFOLA 2024

část 9

Veřejný zájem v kontextech správního práva

Sborník z konference

**MASARYKOVA
UNIVERZITA**

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA
EDITIO SCIENTIA

COFOLA 2024

**Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů
a právních vědců**

Část 9 – Veřejný zájem v kontextech správního práva

Tomáš Svoboda, David Hejč, Kateřina Tvrdonová (eds.)



**Masarykova univerzita
Brno 2024**

Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu „COFOLA 2024“ MUNI/B/1385/2023 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2024.

Příspěvky jsou publikovány v rámci licenčních podmínek Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY-4.0).

© 2024 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-280-0687-7 (online ; pdf)

Recenzenti

- JUDr. Radislav Bražina, Ph.D.
- doc. JUDr. Petr Havlan, CSc.
- JUDr. David Hejč, Ph.D.
- JUDr. Jana Jurníková, Ph.D.
- JUDr. Alena Kliková, Ph.D.
- doc. JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.
- JUDr. Anna Chamráthová Richterová, Ph.D.
- doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

Odborní garanti

- Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D.
- JUDr. David Hejč, Ph.D.

Organizační výbor konference

- doc. JUDr. Michal Janovec, Ph.D.
- Mgr. Bc. David Texl, LL.M.
- Mgr. Jakub Slavík
- Mgr. Radka Špačková
- Mgr. Bc. et Bc. Michaela Trtková, Ph.D.
- Mgr. Adam Janeček

OBSAH

Veřejný zájem a správní orgán v soudním řízení správním.....	9
<i>Kateřina Tvrdňová</i>	
Veřejný zájem v kontextu soudního řádu správního v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu	27
<i>Břetislav Martínek</i>	
Kde končí pouhé reflexy? Soudní ochrana na hranici mezi zájmy	43
<i>Ondřej Lipka</i>	
Veřejný zájem na nepřiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví	52
<i>Pavel Vetešík</i>	
Účast enviromentálních spolků v řízení o zrušení územního plánu ..	70
<i>Jan Novotný</i>	
Verejný záujem a vyvlastnenie pozemkov a stavieb.....	86
<i>Tomáš Garžík</i>	
Rozpor umiestnenia reklamnej stavby s územným plánom obce v konaní o zmene doby trvania reklamnej stavby	100
<i>Viera Jakušová</i>	
Stavebná činnosť a archeológia, alebo „blanketný“ verejný záujem na ochrane kultúrneho dedičstva.....	117
<i>Róbert Antal</i>	
Veřejný zájem ve veřejných zakázkách.....	135
<i>Lucie Řezníčková</i>	
Netradiční prostředky ochrany veřejného zájmu v kontextu zadávání veřejných zakázek	145
<i>Petr Novotný</i>	
Verejný záujem na udržateľnosti zberných dvorov separovaného odpadu.....	158
<i>Alžběta Zemanová</i>	
Role veřejné moci v oblasti institucionální péče: omezovací prostředky ve zdravotnictví a v sociální péči.....	170
<i>Eliška Mainclová</i>	

VEŘEJNÝ ZÁJEM A SPRÁVNÍ ORGÁN V SOUDNÍM ŘÍZENÍ SPRÁVNÍM¹

Kateřina Tvrdoňová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Veřejný zájem. Neurčitý pojem, se kterým pracují rozličné právní předpisy, zejména ty z oblasti správního práva. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, jde dokonce ještě dále a uchyluje se k abstraktnímu určování kvality veřejného zájmu. V jeho § 66 nalezneme „závažný veřejný zájem“, v § 73 odst. 2 zase „důležitý veřejný zájem“. Obě zmíněné kategorie se vztahují ke specifickým institutům a prvotní posouzení naplnění této kvality i toho, zda se skutečně v konkrétním případě jedná o veřejný zájem, je v rámci soudního řízení správního svěřen různým subjektům. Zkusme si však představit, že je spojuje a dále dokresluje jediné – uplatňují se v řízení o žalobě proti rozhodnutí (žalovaného) správního orgánu, který takové rozhodnutí vydal (či je vydat měl) při respektu k zásadě souladu svého postupu s veřejným zájmem (podle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Ve svém příspěvku se věnuji vymezení toho, jaký veřejný zájem, resp. jaké veřejné zájmy (žalovaný) správní orgán v řízení před správním soudem uplatňuje, osvědčuje nebo hájí, a zda je jeho role v tomto ohledu nezbytná.

Keywords in original language

Veřejný zájem; správní orgán; soudní řízení správní; žaloba proti rozhodnutí správního orgánu; žaloba ve veřejném zájmu.

Abstract

Public Interest. A vague legal concept with which various legal regulations, especially those in the field of administrative law, work. Act No. 150/2002

¹ Příspěvek vznikl na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Aktuální otázky a problémy v oblasti veřejnoprávních studií“ č. MUNI/A/1573/2023 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v r. 2024.

Coll., the Administrative Procedure Code, goes even further and resorts to the abstract determination of the quality of the public interest. In Article 66 of the Act, we find “serious public interest”, and in Article 73(2), “important public interest”. Both of these categories refer to specific institutions and the initial assessment of whether this quality is fulfilled and whether there is indeed a public interest in a particular case is entrusted to different bodies in the context of administrative proceedings. However, let us try to imagine that they are united and further illustrated by one thing – they are applied in proceedings against a decision of the (defendant) administrative authority which issued (or should have issued) such a decision while respecting the principle of compliance of its action with the public interest (pursuant to Article 2(4) of Act No 500/2004 Coll., Administrative Procedure Code). In my paper, I will define what public interest, or what public interest the (defendant) administrative authority claims, certifies or defends in the proceedings before the administrative court, and whether its role in this respect is necessary.

Keywords

Public Interest; Administrative Authority; Administrative Court Proceedings; Action against a Decision of an Administrative Authority; Action in the Public Interest.

1 Úvod

Mezi základní zásady činnosti správních orgánů patří zásada, že správní orgán postupuje a přijímá řešení, která jsou v souladu s veřejným zájmem. Tato zásada se projeví také ve správním řízení, kdy při vrchnostenském rozhodování o právech a povinnostech určené osoby musí správní orgán dbát souladu svého rozhodnutí s veřejným zájmem.

Následně – pokud má tato osoba za to, že byla správním rozhodnutím zkrácena na svých veřejných subjektivních právech či nějaké takové právo bylo zasaženo, může se obrátit ke správnímu soudu, aby toto rozhodnutí přezkoumal. Takový přezkum též mohou iniciovat nejvyšší státní zástupce v případě, že k tomuto shledá závažný veřejný zájem, nebo veřejný ochránce práv v případě, kdy k tomu závažný veřejný zájem prokáže.

V soudním řízení správním potom stojí správní orgán v pozici žalovaného a je v důsledku principu rovnosti účastníků před správními soudy v rovném postavení jako osoba, vůči níž působil ve správním řízení vrchnostensky a o jejichž právech a povinnostech rozhodoval.

Nicméně toto neznamená, že správní orgán ztrácí povinnost dbát souladu své činnosti s veřejným zájmem. Také to neznamená, že to, jakým způsobem správní orgán vyhodnotil dotčenost veřejného zájmu ve správním řízení, nemůže hájit. Sám základní procesní předpis upravující postup před správními soudy, tedy zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „soudní řád správní“ či „SŘS“), žalovanému správnímu orgánu v některých situacích ukládá, aby konkrétní veřejný zájem posoudil, osvědčil či aby se k němu vyjádřil.

V tomto příspěvku se zaměřím na nastínění a vymezení procesních situací, kdy se tomu tak podle současné úpravy správního soudnictví děje.

2 Veřejný zájem

2.1 Neurčitý právní pojem

Jak již z výše uvedeného vyplývá, pro tento příspěvek je zcela klíčovým pojem veřejný zájem. Tento je svou povahou tzv. neurčitým právním pojmem, tzn. výrazem nebo vyjádřením, které není blíže obsahově vymezeno, přičemž jeho naplnění je posuzováno v konkrétních situacích.² Každý právní pojem je svým způsobem neurčitý, nicméně v případě neurčitých právních pojmů (jakožto legislativní techniky) je míra neurčitosti nejen větší, nýbrž zákonodárce přistupuje k zakotvení takového pojmu do právního řádu zcela vědomě a dává státním orgánům, zejména správním orgánům³, možnost tento pojem interpretovat ve zcela konkrétních případech.⁴ Na základě

² Viz PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2024, s. 104.

³ Ve smyslu § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“ nebo „SŘ“).

⁴ Tímto se tato legislativní technika liší např. od tzv. legálních definic, u nichž naopak zákonodárce nedává prostor pro jakoukoli polemiku o jejich obsahu, při aplikaci a interpretaci není zkoumána jejich pravdivost, a definice naplní pojmu sama vytváří (k tomuto blíže viz např. KNAPP, V. *Teoretické problémy tvorby Československého práva*. Praha: Academia, 1983, s. 198).

posouzení konkrétní situace správní orgán musí sám dojít k závěru, zda se na ni norma, v níž zákonodárce použil tento neurčitý pojem, vztahuje, či nikoli.⁵

K tomu, jak má aplikující správní orgán provést interpretaci, a tedy posoudit následnou použitelnost normy, v níž je uveden neurčitý právní pojem, dal vodítko Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 7. 2005, č.j. 5 Afs 151/2004-73, kde vyložil, že: „[p]ři interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užívaného neurčitého pojmu objasnit.“

Zákonodárce však může spolu s neurčitým právním pojmem stanovit jeho charakteristické rysy či toto umožnit provést v podzákonném obecně závazném normativním aktu.⁶ V neposlední řadě má význam pro interpretaci neurčitých právních pojmů má též doktrína.⁷

2.2 Veřejný zájem jako neurčitý právní pojem

Pojem veřejný zájem je potom zcela typickým a hojně uváděným příkladem neurčitého pojmu. Nikde v právní řádě nenalezneme jeho přesnou definici. Zákonodárce explicitně nestanovuje výklad či alespoň výkladová stanoviska, a to ani obecně (např. mezi základními zásadami činnosti správních orgánů), ani u konkrétních norem, které se veřejného zájmu dovolávají.

I v případě tohoto neurčitého pojmu posouzení, zda zde je či není veřejný zájem, potom přísluší pouze orgánu státní moci, typicky veřejné správě jednající prostřednictvím správního orgánu.⁸

Co je to veřejný zájem se v obecných rovinách snaží přiblížit doktrína. Průcha charakterizuje veřejný zájem jako opak zájmu soukromého a uvádí,

⁵ RIGEL, F. Judikatura NSS: Neurčité právní pojmy a správní uvážení. *Soudní rozhledy*. 2020, č. 3, s. 74–77.

⁶ HENDRYCH, D. Neurčité právní pojmy. In: HENDRYCH, D. a kol. *Právníký slovník*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009.

⁷ Srov. např. MATES, P. K problematice neurčitých právních pojmů ve správním právu. *Právní rozhledy*. 2007, č. 9, s. 326–329.

⁸ K tomuto viz náleze Ústavního soudu ČR ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (tzv. *Ježy na Labi*).

že je svou povahou zájmem obecným či veřejně/obecně prospěšným.⁹ Nositeli tohoto veřejného zájmu jsou blíže neurčené skupiny osob, nebo chceme-li – veřejnost.¹⁰

2.3 Příklady užití pojmu veřejný zájem v právním řádu

Veřejný zájem je klíčovým pojmem spojeným s veřejným právem a s veřejnou správou. Veřejná správa totiž „spravuje“ ve veřejném zájmu. Toto vymezují i základní procesní předpisy správního práva a veřejné správy – správní řád a soudní řád správní.¹¹

Ve správním řádu použil zákonodárce pojem veřejný zájem celkem v 17 ustanoveních. Klíčovým a určujícím je § 2 odst. 4 SŘ, který určuje zásadu souladu přijatých řešení s veřejným zájmem.

Soudní řád správní potom obsahuje pojem veřejný zájem v § 66 odst. 2 a 3, který upravuje tzv. zvláštní žalobní legitimaci jiných orgánů – nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv. Dále soudní řád správní explicitně uvádí pojem veřejný zájem ve svém § 73 odst. 2 u odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.¹²

3 Veřejný zájem ve správním řízení (jako zásada činnosti správního orgánu)

3.1 Veřejný zájem dle § 2 odst. 4 správního řádu

Ve správním řádu je hned v § 2 odst. 4 stanovena zásada, že správní orgán při své činnosti dbá jejího souladu s veřejným zájmem. Již samotným umístěním

⁹ PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2024, s. 51 a 52.

¹⁰ Ibid., s. 52.

¹¹ Pojem veřejný zájem též nalezneme v jiných předpisech správního práva. Např. lze zmínit § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v němž je stanoveno, že: „[o]bec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.“ Toto však neznamená, že pojem veřejný zájem se užívá toliko ve veřejném právu. Zákonodárce tento pojem užívá též v soukromoprávních předpisech. Zmínit lze např. § 1038 občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.).

¹² Na přiměřené užití § 73 odst. 2 až 5 SŘS potom odkazují § 107 SŘS (týkající se odkladného účinku kasační stížnosti) a § 117 SŘS (týkající se odkladného účinku návrhu na obnovu řízení).

zásady hned do § 2 SR je naznačena důležitost této zásady. Zároveň si však lze z díkce celého § 2 SR povšimnout, že zásada souladu postupu a přijatého řešení s veřejným zájmem není akcentována stejně silně jako např. zásada legality (v prvním odstavci předmětného ustanovení). Zatímco zásada legality je uchopena jako jistý příkaz správním orgánům, aby postupovaly v souladu se zákony a právními předpisy, u zásady řešení v souladu s veřejným zájmem je vyjádření měkčí (zákonodárce přistoupil k vyjádření správní orgán „*dbá*“).¹³

Veřejná správa může omezovat (a zpravidla tak činí) veřejná subjektivní práva jednotlivce (jednotlivě určené osoby), přičemž musí vyvažovat zájem této osoby se zájmem veřejným.¹⁴ Veřejný zájem je pro správněprávní úpravu klíčovým a je hodnotově silnějším než zájem jednotlivce,¹⁵ nicméně aplikující správní orgány, které mezi těmito zájmy váží, musí vždy jednat přiměřeně a šetrně k ochraně subjektivních práv.¹⁶ Zásada jednání ve veřejném zájmu je totiž úzce spjata též se zásadou přiměřenosti (proporcionality).¹⁷

Na správním orgánu dále neleží pouze tíha vyvážení subjektivního práva (případně jeho omezení) a veřejného zájmu, ale musí též v mnohých případech posuzovat několik veřejných zájmů, které v dané situaci přicházejí do úvahy.¹⁸ Řešení, ke kterému dospěje, potom musí být komplexním, při posouzení se správní orgán musí dívat na řešenou věc jako na celek, musí při přijetí tohoto řešení též zohlednit veškeré okolnosti konkrétního případu.¹⁹

¹³ JEMELKA, L. a kol. § 2 [Zásada legality, zákaz zneužití pravomoci, ochrana dobré víry, soulad s veřejným zájmem]. In: JEMELKA, L. a kol. *Správní řád*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 29.

¹⁴ Nelze však říct, že veřejný zájem a zájem jednotlivce v konkrétním případě jsou kontradiktorní pojmy. Veřejným zájmem je zcela jistě totiž též ochrana zájmu individuálního.

¹⁵ Resp. to, že je dbáno zájmu jednotlivce do míry umožněné zákonem, je součástí i zájmu veřejného.

¹⁶ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. vyd. Praha: Leges, 2017, s. 30.

¹⁷ Tato zásada se skládá z několika dílčích částí (zákaz zneužití pravomoci správního orgánu, ochrana dobré víry a oprávněných zájmů osob a zásada subsidiarity a nutnost nalézt řešení odpovídající okolnostem daného případu), jejichž zakotvení rovněž nalezneme v § 2 SR. K tomuto blíže viz např. KLIKOVÁ, A. a kol. *Správní řád*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 41.

¹⁸ Tímto se zabýval též Nejvyšší správní soud ČR, který v rozsudku ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161, popsal, jakým způsobem má správní orgán při kolizi dvou veřejných zájmů postupovat.

¹⁹ FIALA, Z. a kol. *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 11.

3.2 Veřejný zájem dále ve správním řádu a dalších předpisech

Nutno podotknout, že výše zmíněná zásada a její uchopení správním řádem je svou povahou a z podstaty věci velmi obecná. Správnímu orgánu z ní vyplývá, že vše, co činí, musí činit tak, aby byl, pokud možno, co nejvíce zachován veřejný zájem, který v daném případě přichází do úvahy. Ve správním řádu je však u konkrétních institutů upraveno, že v konkrétních situacích musí správní orgán zvážit, zda nebude nějakým krokem veřejný zájem narušen²⁰ či zda např. u některých kroků není veřejný zájem na tom, aby byly učiněny.²¹

4 Veřejný zájem v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu před správními soudy

Správní řízení může vyústit v řízení před správními soudy, a to v případech, kdy někdo tvrdí, že byl rozhodnutím správního orgánu zkrácen na svých právech.²² Pokud je správní orgán, který takové rozhodnutí vydal, žalován před správním soudem, mění se jeho postavení v tomto řízení, zejména co se týče jeho vztahu k osobě, o jejichž právech ve správním řízení vrchnostensky rozhodoval.²³

Výše jsem uváděla, že k (pro daný případ závazně) interpretaci pojmu veřejný zájem je oprávněn pouze správní orgán. Posuneme-li se do soudního řízení správního, mohlo by se zdát, že správní orgán společně se „zrovnoprávněním“ s účastníkem původního správního řízení, tuto svou povinnost ztrácí, respektive, že ji již realizoval či měl realizovat ve správním řízení. Toto zdání je do značné míry pravdivé, protože kromě postupu podle § 153 SŘ,²⁴

²⁰ Viz např. § 38 odst. 2 SŘ, kdy správní orgán může umožnit nahlédnout do spisu i jiným osobám (než účastníkům správního řízení či jejich zástupcům), mj. pokud tím nebude narušen veřejný zájem).

²¹ Viz např. § 85 odst. 2 písm. a) SŘ, kdy správní orgán může odkladný účinek odvolání vyloučit, pokud to vyžaduje veřejný zájem.

²² Viz § 65 odst. 1 SŘS.

²³ Zatímco ve správním řízení o právech a povinnostech účastníka vrchnostensky rozhodoval, v soudním řízení správním je jejich postavení podle § 36 odst. 1 SŘS rovné.

²⁴ Které umožňuje uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví, tedy že správní orgán může změnit nebo zrušit napadené správní rozhodnutí. Na základě tohoto ustanovení mohou nastat též situace, kdy správní orgán na základě v žalobě tvrzených skutečností či jiných příčin změni svůj názor a posoudí znovu a jinak, zda byl jeho postup v souladu s veřejným zájmem či zda byl nějaký veřejný zájem v dané situaci naplněn či naopak porušen. V tomto ohledu však správní orgán mění svůj názor opět ve správním řízení, nikoli jako účastník soudního řízení správního.

správní orgán již své rozhodnutí, a tudíž ani svůj přístup k danému veřejnému zájmu, změnit nemůže.

Soudní řád správní však předpokládá situace, kdy bude správní orgán v rámci soudního řízení správního dotčení veřejného zájmu (nově či znovu) posuzovat. To zároveň neznámá, že se bude jednat o tentýž či tytéž zájmy, o kterých se jednalo ve správním řízení. Konkrétně přichází do úvahy dotčení nějakého veřejného zájmu v následujících případech, a to pokud:

- byla žaloba podána nejvyšším státním zástupcem či veřejným ochráncem práv (podle § 66 odst. 2 a 3 SŘS);
- žalobce žádá odkladný účinek žaloby;²⁵
- stěžovatel (tedy jak žalobce, tak žalovaný) následně žádá odkladný účinek kasační stížnosti, či navrhovatel žádá odkladný účinek návrhu na obnovu řízení.²⁶

4.1 Žaloby podávané ve veřejném zájmu nejvyšším státním zástupcem

Ustanovením § 66 odst. 2 SŘS je k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu zmocněn nejvyšší státní zástupce, a to v případech, že k jejímu podání shledá „*závažný veřejný zájem*“.

Prvotní posouzení, zda tu je veřejný zájem na podání žaloby a zda je naplněno jeho kvalitativní určení zákonodárce neboli zda je zde závažný veřejný zájem, tedy ono „*shledání*“, je ponecháno nejvyššímu státnímu zástupci, a to před podáním samotné žaloby. Takový závažný veřejný zájem tedy tvrdí nejvyšší státní zástupce a závažný veřejný zájem v řízení před správním soudem ani neprokazuje.²⁷ Zároveň je však nutno zdůraznit, že to, že je nejvyšší státní zástupce legitimován k podání žaloby v případě, kdy na jejím podání shledá závažný veřejný zájem, ještě neznámá, že žaloba bude důvodná. Jedná se tedy pouze o jakýsi prvotní krok či přípravu na řízení ze strany nejvyššího státního zástupce, soud žalobu přijme bez ohledu na jeho názor

²⁵ Který však může být přiznán mj. pouze v situaci, kdy to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Podle dílce § 73 odst. 2 SŘS je k přiznání odkladného účinku potřeba vyjádření žalovaného.

²⁶ Přiměřeně se na tyto postupy použijí pravidla pro přiznání odkladného účinku žaloby v § 73 odst. 2 SŘS.

²⁷ POTĚŠIL, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges. 2014, s. 579.

na to, zda na řízení závažný veřejný zájem je či není. Toto samotné správní soudy nepřezkoumávají.²⁸

Pokud nemá oprávnění přezkoumávat naplnění podmínky existence závažného veřejného zájmu (tedy aktivní žalobní legitimaci) samotný správní soud, nemůže se tohoto v zahájeném řízení dovolávat ani (žalovaný) správní orgán, proti jehož rozhodnutí byla žaloba podána. Ani správnímu orgánu tedy nepřísluší posuzovat, zda zde je závažný veřejný zájem na řízení o žalobě nejvyššího státního zástupce (jako podmínka řízení).

Výše uvedené však neznamená, že by správní soud nezkoumal narušení závažného veřejného zájmu vůbec.²⁹ Správní soud se k tomu však uchyluje při hodnocení samotné důvodnosti žaloby, nikoli procesní žalobní legitimace.

Obdobně potom dostává prostor k vyjádření (žalovaný) správní orgán, když je v souladu s § 74 odst. 1 soudního řádu správního vyzván k předložení svého vyjádření k žalobě. Ve svém vyjádření se jednak může vyjádřit k věci samé (důvodnosti žaloby), tak k naplnění podmínek řízení.³⁰ Je však nutné zdůraznit, že žalovaný správní orgán v tomto ohledu není povinen vyjádření k žalobě předložit. V tomto se odráží právě zásada rovnosti účastníků soudního řízení správního.

4.2 Žaloby podávané ve veřejném zájmu veřejným ochráncem práv

Ustanovené § 66 odst. 3 SŘS přiznává aktivní žalobní legitimaci veřejnému ochránci práv. Podmínky žalobní legitimace veřejného ochránce práv se od legitimace nejvyššího státního zástupce liší. Veřejný ochránce práv nejenže závažný veřejný zájem na podání žaloby musí shledat, nýbrž jej musí i prokázat. Shodně jako v případě žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce však tento institut slouží k ochraně nikoli „obyčejného“, nýbrž opět veřejného zájmu závažného.

V případě žaloby podané veřejným ochráncem práv již správní soud splnění podmínky (tedy existenci závažného veřejného zájmu na jejím podání)

²⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006-70.

²⁹ KÚHN, Z. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 533.

³⁰ *Ibid.*, s. 593.

zkoumat musí. Závažný veřejný zájem musí existovat v době podání žaloby, není rozhodné, zda existoval v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí.³¹

Nezřídka nastanou situace, kdy závažný veřejný zájem bude souviset nejen s aktivní žalobní legitimací, nýbrž též se samotným předmětem řízení.³² Toto vede k tomu, že v prvním kroku soud bude zkoumat nejen aktivní žalobní legitimaci veřejného ochránce práv, nýbrž prakticky rovnou důvodnost žaloby. V rámci zahájeného řízení se potom žalovaný správní orgán k existenci závažného veřejného zájmu může vyjádřit. V důsledku není rozhodné, zda žalovaný správní orgán napadne již to, že veřejný ochránce práv není aktivně legitimován, protože zde není závažný veřejný zájem na podání žaloby a soud má žalobu odmítnout, či zda bude ve svém vyjádření se k žalobě polemizovat o důvodnosti žaloby z důvodu neexistence závažného veřejného zájmu v samotné věci. Závěr soudu při řešení obou otázek musí být postaven na stejných kritériích (aktivní žalobní legitimace veřejného ochránce práv i důvodnost žaloby).³³

4.3 Veřejný zájem při návrhu odkladného účinku žaloby

Soudní řád správní dále pracuje s pojmem veřejný zájem v § 73 odst. 2, který stanovuje, že: „[s]oud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.“

Jak je ze samotné textace patrné, pro přiznání odkladného účinku žalobě je nutné naplnit několik podmínek.³⁴ Jednou z těchto podmínek je, že odkladný účinek, tedy pozastavení účinků napadeného správního rozhodnutí do skončení soudního řízení správního,³⁵ nesmí být v rozporu s veřejným zájmem, a to veřejným zájmem důležitým.

³¹ KÜHN, Z. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 534.

³² POTĚŠIL, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 581.

³³ KÜHN, Z. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 534.

³⁴ Jde o (i) účinky napadeného rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, (ii) než jaká při přiznání vznikne jiným osobám, a (iii) přiznání odkladného účinku není v rozporu s veřejným zájmem. Blíže viz FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T. a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 407.

³⁵ Ibid., s. 405.

Zákonodárce zde opět přistupuje ke kvalifikaci pojmu veřejný zájem. Po tzv. velké novele soudního řádu správního z roku 2011³⁶ není možné přiznat žalobě odkladný účinek, pokud je v rozporu důležitým veřejným zájmem.³⁷

V probíhajícím soudním řízení správním autoritativně určuje, který veřejný zájem je důležitý a který ne, správní soud. Na rozdíl od závažného veřejného zájmu v případě žalob nejvyššího státního zástupce nebo veřejného ochránce práv, však v případě odkladného účinku a veřejného zájmu samotný § 73 odst. 2 SŘS již s aktivitou žalovaného správního orgánu přímo počítá a soud může přiznat žalobě odkladný účinek až po vyjádření žalovaného. Ačkoli to textace ustanovení napovídá, opět to neznámá, že se žalovaný správní orgán vyjádřit musí. Pokud by totiž bylo jeho vyjádření se k návrhu obligatorní a žalovaný správní orgán by se přes výzvu nevyjadřoval, jednak by tím mohlo docházet ke zbytečným obstrukcím soudního řízení správního, jednak by mohlo dojít ke zmaření celého účelu, proč žalobce návrh na odkladný účinek podal.

Žalobce má povinnost tvrdit skutečnosti, které odůvodňují vznik újmy, která by mu vznikla nepřiznáním odkladného účinku žalobě. Toto však neplatí ve vztahu k posouzení dotčenosti důležitého veřejného zájmu. V této otázce se neprojevuje zásada projednací.³⁸ Je na procesní odpovědnosti žalovaného správního orgánu, aby v soudním řízení správním přednesl argumenty týkající se ochrany důležitého veřejného zájmu.³⁹ Žalovaný však nenese břemeno tvrzení a břemeno důkazní (osvědčovací).⁴⁰ Mlčení správního orgánu tedy automaticky neznámá, že je splněna tato hmotněprávní podmínka (absence rozporu s důležitým veřejným zájmem) a odkladný účinek bude přiznán. Soud totiž sám nakonec přihlíží ke skutečnostem, ze kterých vyplývá, že přiznání odkladného účinku by bylo v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

³⁶ Provedené zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve pozdějších předpisů, a některé další zákony.

³⁷ „Důležitý veřejný zájem podle § 73 odst. 2 SŘS je pojem odlišný od „závažného veřejného zájmu“ podle § 66 odst. 2 a 3 SŘS“ (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128).

³⁸ KÜHN, Z. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 588.

³⁹ POTĚŠIL, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 660; nebo KÜHN, Z. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 588.

⁴⁰ FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T. a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 409; nebo ZAVŘELOVÁ, J. § 73 [Odkladný účinek žaloby]. In: JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 595.

Vyjádření žalovaného správního orgánu k návrhu na přiznání odkladného účinku je však žádoucí, jelikož soud *ex offio* nezkontroluje rozpor odkladného účinku s důležitým veřejným zájmem, pokud tento nevyplývá ze soudního nebo správního spisu.⁴¹

V praxi to znamená, že žalovaný správní orgán musí být v souladu se zásadou rovnosti soudem vyzván k vyjádření se návrhu odkladného účinku.⁴² Pokud by se takto nestalo, jednalo by se o vadu řízení, proti které však žalovaný správní orgán nemá mnoho účinné obrany.⁴³

Předložení vysvětlení žalovaného správního orgánu podle § 73 odst. 2 SŘS pro soudní řízení správní je tedy jistě podstatné a užitečné, nikoli však nezbytné. Z důvodu odbornosti veřejné správy a často velmi úzké a odborné působnosti daného správního orgánu je zřejmé, že správní orgán může soudu přiblížit konkrétní okolnosti, a tedy též charakter veřejného zájmu, o nějž se v daném konkrétním případě jedná. Také může soudu s interpretací tohoto pojmu být velmi nápomocný, v některých situacích (např. ve velmi odborně specifických řízeních) též takřka věcně nezbytný.

4.4 Veřejný zájem při návrhu na odkladný účinek kasační stížnosti

Dále soudní řád správní ve svém § 107 upravuje možnost podat návrh na odkladný účinek kasační stížnosti.⁴⁴ Podle tohoto ustanovení návrh podává stěžovatel. Stěžovatelem může být podle § 102 SŘS účastník předchozího soudního řízení správního u krajského soudu anebo osoba na tomto řízení zúčastněná. To znamená, že stěžovatelem, a tedy i navrhovatelem odkladného účinku, může být i správní orgán, proti jehož rozhodnutí byla podána žaloba.

⁴¹ Viz usnesení KS v Hradci Králové ze dne 23. 10. 2003, č. j. 52 Ca 9/2003-144.

⁴² Shodně též POTĚŠIL, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges. 2014, s. 659.

⁴³ Proti rozhodnutí o odkladném účinku není přípustná kasační stížnost, k podání ústavní stížnosti není správní orgán aktivně legitimován. Jedinou možností se jeví podání kasační stížnosti proti rozhodnutí o žalobě (ve věci samé), o faktické účinnosti tohoto postupu lze polemizovat (viz JIRÁSEK, J. § 73 [Odkladný účinek žaloby]. In: BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní* [online]. 3. akt. Praha: C. H. Beck, 2016).

⁴⁴ Odkladný účinek přiznaný Nejvyšším správním soudem se vztahuje jak na účinky rozhodnutí krajského soudu, tak na účinky primárně napadeného správního rozhodnutí (k tomuto viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 6. 12. 2005, č. j. 2 Afs 77/2005-96).

Zákonodárce v § 107 SŘS odkazuje na přiměřené použití § 73 odst. 2 až 5 SŘS, což znamená, že se Nejvyšší správní soud nemusí striktně držet všech pravidel v odkazovaných ustanoveních, nýbrž jich může užít poněkud volněji.⁴⁵ Na druhou stranu Jirásek⁴⁶ k předmětnému ustanovení uvádí, že musí být splněny 4 podmínky,⁴⁷ aby mohl být odkladný účinek přiznán (stejně jako je tomu u odkladného účinku žaloby). Podle mého názoru není namístě postavit toto najisto v obecné rovině, nýbrž přiměřenost užití bude posuzovat v konkrétním případě Nejvyšší správní soud, a může tedy postupovat v jednotlivých případech odlišně.

V řízení o kasační stížnosti potom mohou nastat ve vztahu k návrhu na její odkladný účinek dvě situace. První z nich je, že stěžovatelem je žalovaný správní orgán, který podává návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. V takovém případě bude tedy primárně na místě zkoumat, zda je splněna podmínka podle § 73 odst. 2 SŘS, zda tomuto správnímu orgánu může vzniknout újma.⁴⁸ Zde začíná být problematickým, jaká újma vzniká stěžovateli – žalovanému správnímu orgánu. Lze připomenout, že správní orgán (v postavení účastníka soudního řízení správního) pořád hájí a chrání určitý veřejný zájem. V doktríně se však objevují názory, že i přes tuto existenci povinnosti hájit veřejný zájem lze jen stěží hovořit o tom, že nepřiznáním odkladného účinku stěžovateli – žalovanému správnímu orgánu nějaká újma vznikne (např. na výkonu veřejné správy atd.).⁴⁹ V tomto případě bude tedy užití § 73 odst. 2 až 5 SŘS ve vztahu k vyjádření se správního orgánu a předestření dotčenosti veřejného zájmu více záležet na posouzení Nejvyššího správního soudu (přiměřené užití bude spíše menší než větší).

⁴⁵ POTĚŠIL, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges. 2014, s. 1039.

⁴⁶ JIRÁSEK, J. § 107 [Odkladný účinek]. In: BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní*. [online]. 3. akt. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁴⁷ Těmito čtyřmi podmínkami je: a) existence návrhu stěžovatele, b) vyjádření protistrany případně dalších osob, c) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by pro stěžovatele znamenaly nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, d) přiznání odkladného účinku není v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

⁴⁸ I přes výše uvedené (přiměřené užití § 73 odst. 2 soudního řádu správního) se doktrína i judikatura shodují, že v návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je stěžovatel vždy povinen tvrdit, že by nepřiznáním odkladného účinku vznikla stěžovateli nepoměrně větší újma.

⁴⁹ Viz POTĚŠIL, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges. 2014, s. 1042 a násl.; a VEDRAL, J. K následkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti. *Správní právo*. 2010, č. 8, s. 483.

Z logiky věci se zde potom následně správní orgán, který podal návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, nebude vyjadřovat k tomu, zda je nebo není dotčen důležitý veřejný zájem. Toto bude tvrdit již v návrhu na přiznání odkladného účinku, respektive by měl tvrdit, že odkladný účinek nebude v rozporu s žádným důležitým veřejným zájmem.

Druhou situací jsou případy, kdy je stěžovatelem žalobce, tedy odkladný účinek kasační stížnosti nenavrhuje žalovaný správní orgán. Přiměřeně podle § 73 odst. 2 SŘS by se k návrhu na přiznání odkladného účinku měl správní orgán vyjádřit a posoudit, zda odkladný účinek kasační stížnosti nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

V případech, kdy návrh na přiznání odkladného účinku nepodal správní orgán, je postup podle § 73 odst. 2 až 5 SŘS více představitelný a v konkrétním případě je možné, že Nejvyšší správní soud může postupovat přesně podle § 73 odst. 2 SŘS. Nejvyšší správní soud požadovat vyjádření se k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a správní orgán bude ve vyjádření posuzovat, zda přiznání odkladného účinku (respektive tento účinek jako takový) nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem obdobně, jako je tomu u odkladného účinku žaloby (v podrobnostech viz předcházející kapitola). Bude též platit, že správní orgán se k návrhu vyjádřit nemusí a celé posouzení stojí v konečném důsledku na Nejvyšším správním soudu.

4.5 Odkladný účinek návrhu na obnovu řízení

Obdobně jako je tomu v úpravě odkladného účinku kasační stížnosti, je upraven odkladný účinek návrhu na obnovu řízení v § 117 SŘS. Návrh na obnovu řízení nemá odkladný účinek, nicméně soud jej může na návrh přiznat, přičemž bude postupovat přiměřeně podle § 73 odst. 2 až 5 SŘS.

Protože obnova řízení není hojně užívaným opravným prostředkem a pro přiměřené použití jmenovaných ustanovení bude platit totéž, co je popsáno výše u postupu Nejvyššího správního soudu při přiznání odkladného účinku kasační stížnosti⁵⁰ – správní orgán, o jehož rozhodnutí je vedeno soudní řízení správní jako celek, se k návrhu na odkladný účinek může vyjádřit a z důvodu rovnosti postavení účastníků před správními soudy by měl mít tu možnost, nicméně jeho vyjádření není nezbytné.

⁵⁰ Zejména odkladného účinku kasační stížnosti, kterou podal žalovaný.

5 Plánovaná novela soudního řádu správního

V době tvorby tohoto příspěvku je v Poslanecké sněmovně projednávána novela soudního řádu správního,⁵¹ která se v průběhu pojednání dotkla jak § 66, tak § 73 SŘS.

Co se týče § 66 SŘS, po doktrinální polemice se v návrhu na změnu tohoto ustanovení v novele nejdříve objevily dvě varianty řešení. První z nich spočívá v tom, že v § 66 odst. 3 SŘS bude stanoveno, že veřejný ochránce práv může podat žalobu, pokud na tom závažný veřejný zájem (pouze) shledá, nikoli tedy pokud jej i prokáže. Druhou variantou je, že v § 66 odst. 2 SŘS bude stanoveno, že nejvyšší státní zástupce bude závažný veřejný zájem na podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu prokazovat (tedy již nepostačí, aby takový závažný veřejný zájem pouze shledal).

Po zpracování připomínek však došlo k podstatným změnám, a totiž že pro tento článek předmětný § 66 odst. 2 a 3 SŘS je zcela nahrazen.⁵² Ze znění vypadá explicitní určení, že aktivně žalobně legitimován je nejvyšší státní zástupce nebo veřejný ochránce práv, a zároveň je zcela vynechána podmínka naplnění či prokázání závažného veřejného zájmu.

Toto však neznamená omezení práv nejvyššího státního zástupce či veřejného ochránce práv, nýbrž jejich rozšíření. Novela počítá s tím, že budou oba subjekty aktivně legitimovány podat žalobu nejen proti rozhodnutí správního orgánu, nýbrž i proti jiným formám činnosti veřejné správy, respektive zvláštní žalobní legitimace se má nově vztahovat i na ostatní žalobní a návrhové typy soudního řádu správního. Novela totiž navrhuje nový § 37a SŘS, který přímo počítá se zvláštní legitimací k podání návrhu na ochranu veřejného zájmu. Obě nyní navrhované varianty znění § 37a opět pracují se závažným veřejným zájmem.⁵³

⁵¹ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCYHKVNMK>

⁵² Návrh novely § 66 odst. 2, 3 a 4 SŘS nyní zní: „[odst. 2:] *Žalobu je oprávněn podat také ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.* [odst. 3:] *Žaloba podle odstavců 1 až 4 a 2 je nepřipustná, pokud v ní uplatňované právní důvody byly uplatněny v téže věci v jiné žalobě již soudem zamítnuté.* [odst. 4:] *Žaloba podle odstavců 1 až 4 a 2 je dále nepřipustná, pokud již žalobu v téže věci podal ze stejných právních důvodů někdo jiný.*“

⁵³ V podrobnostech viz návrh znění novely a důvodové zprávy k ní ve znění poslední úpravy ke dni 30. 4. 2024. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCYHKVNMK>

Novela měla zahrnovat též institut odkladného účinku, kdy bylo nejdříve v jejím návrhu stanoveno, že žalobě bude moci být přiznán odkladný účinek pouze tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon, tedy ne vždy jako je tomu dosud. Toto však z jejího znění nakonec vypadlo a návrhem, jak je nyní k dispozici veřejnosti, není § 73 SŘS (ani související odkazy v § 107 a § 117 SŘS), alespoň prozatím, dotčen.

6 Závěr

Právní předpisy se v průběhu správního řízení a na něj navazujícího soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dovolávají veřejného zájmu. V odlišných částech správního řízení či navazujícího soudního řízení správního je postavení správního orgánu ve vztahu k veřejnému zájmu poněkud odlišné.

Začněme tím, že veškerá činnost správního orgánu musí být v souladu s veřejným zájmem, a to podle § 2 odst. 4 SŘ. Tato zásada je v podstatě nevylučitelná z důvodu pravidla § 177 SŘ. Jedná se o obecný princip, který musí mít správní orgán na paměti vždy.

Vedle výše uvedeného musí správní orgán postupovat v souladu s veřejným zájmem v případech, kdy se jej dovolává konkrétní pravidlo jak správního řádu ve správním řízení, tak jiného předpisu. Při svém postupu se musí vždy vypořádat s interpretací tohoto neurčitěho pojmu při zohlednění konkrétních skutečností řešeného případu.

Pokud řízení dospěje do fáze, kdy je podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, správní orgán až na výjimky nemůže změnit posouzení veřejného zájmu, které učinil či měl učinit v rámci správního řízení, nicméně na řadu v konkrétních případech přichází posuzování dotčenosti veřejného zájmu, a to ať již stejného jaký posuzoval správní orgán ve správním řízení, tak úplně jiného.

Tímto se však z hlediska dotčenosti veřejného zájmu soudní řád správní nevyčerpává. Při podání žaloby nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 SŘS či veřejným ochráncem práv podle § 66 odst. 3 SŘS bude posuzován závažný veřejný zájem na podání těchto žalob. Při návrhu odkladného

účinku, ať již žaloby proti rozhodnutí, či dále kasační stížnosti nebo návrhu na obnovu řízení, bude posuzován veřejný zájem důležitý.

Zatímco však ve správním řízení bude posouzení veřejného zájmu či veřejných zájmů pouze na správním orgánu, jeho názor na dotčenost závažného nebo důležitého veřejného zájmu v soudním řízení správním oslabí. Role žalovaného správního orgánu bude svou povahou spíše poradní nikoli však rozhodující. Tu bude hrát správní soud.

Dá se uzavřít, že podle současné úpravy soudního řádu správního není nikdy procesně nezbytné, aby se správní orgán v průběhu soudního řízení správního k dotčenosti veřejného či veřejných zájmů vyjádřil (a to ani v situaci, kdy s jeho vyjádřením počítá samotná dikce zákona). To však nijak nevyklučuje důležitost názoru správního orgánu na dotčenost veřejného zájmu v konkrétních případech, jelikož správní orgán je svou odborností schopen často lépe posoudit celou situaci, a také zná řešený případ nejdéle. Jeho role je tedy ve vztahu k posouzení dotčenosti veřejného zájmu či veřejných zájmů pořád podstatná.

Zdá se, že na tomto stavu a možnostech správního orgánu vyjádřit či nevyjádřit se k dotčenosti veřejného zájmu (ať již u žalob podávaných nejvyšším správním zástupcem a veřejným ochráncem práv, nebo při návrzích odkladných účinků) se nyní plánovanou novelou soudního řádu správního nic nezmění. Stojí však za sledování, jaký vývoj zkoumané instituty i veřejný zájem, jak s ním pracuje soudní řád správní, nakonec čeká, jelikož se zdá, že minimálně aktivní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv budou změněny podstatně.

References

- FIALA, Z. a kol. *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 884 s. ISBN 978-80-7598-798-3.
- FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T. a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, 672 s. ISBN 978-80-7502-611-8
- HENDRYCH, D. Neurčité právní pojmy. In: HENDRYCH, D. a kol. *Právníkový slovník*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1.

- JEMELKA, L. a kol. § 2 [Zásada legality, zákaz zneužití pravomoci, ochrana dobré víry, soulad s veřejným zájmem]. In: JEMELKA, L. a kol. *Správní řád*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s. ISBN 978-80-7400-932-7.
- JIRÁSEK, J. § 107 [Odkladný účinek]. In: BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní* [online]. 3. akt. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z: <https://www.beckonline.cz>
- KLIKOVÁ, A. a kol. *Správní řád*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 652 s. ISBN 978-80-7478-943-4.
- KNAPP, V. *Teoretické problémy tvorby Československého práva*. Praha: Academia, 1983, 267 s.
- KÜHN, Z. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s. ISBN 978-80-7598-479-1.
- MATES, P. K problematice neurčitých právních pojmů ve správním právu. *Právní rozhledy*. 2007, č. 9, s. 326–329. ISSN 1210-6410.
- POTĚŠIL, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6.
- PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2024, 371 s. ISBN 978-80-280-0503-0.
- PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. vyd. Praha: Leges, 2017, 520 s. ISBN 978-80-7502-202-8.
- RIGEL, F. Judikatura NSS: Neurčité právní pojmy a správní uvážení. *Soudní rozhledy*. 2020, č. 3, s. 74–77. ISSN 1211-4405.
- VEDRAL, J. K následkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti. *Správní právo*. 2010, č. 8, s. 472–491. ISSN 0139-6005.

Contact – e-mail

468308@mail.muni.cz

VEŘEJNÝ ZÁJEM V KONTEXTU SOUDNÍHO ŘÁDU SPRÁVNÍHO V ROZHODOVACÍ ČINNOSTI NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU¹

Břetislav Martínek

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Veřejný zájem představuje neurčitý právní pojem vyskytující se v celé řadě právních předpisů. Soudní řád správní v tomto není výjimkou. V této právní normě přitom nenalezneme veřejný zájem jako takový, ale jeho dvě kvalifikované formy – konkrétně závažný a důležitý veřejný zájem. Ve svém příspěvku shrnu základní vlastnosti neurčitých právních pojmů obecně, nastíním možné definice veřejného zájmu jako takového, a následně se podrobněji zaměřím na obě formy veřejného zájmu vyskytující se v soudním řádu správním v souvislosti s žalobou ve veřejném zájmu a institutem přiznání odkladného účinku žaloby, či kasační stížnosti. V této souvislosti vyvstala v minulosti otázka, jakým způsobem řešit konflikt obou forem veřejného zájmu – jde o jiné vyjádření téhož? V této souvislosti lze odkázat na řešení přijaté rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu a navazující judikaturu z nedávné doby.

Keywords in original language

Veřejný zájem; závažný veřejný zájem; důležitý veřejný zájem; odkladný účinek; žaloba ve veřejném zájmu; soudní řád správní.

Abstract

The public interest is a vague legal concept found in a wide range of legislation. The Administrative Procedure Code is no exception. In this legal

¹ Příspěvek vznikl na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Aktuální otázky a problémy v oblasti veřejnoprávních studií“ č. MUNI/A/1573/2023 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v r. 2024.

norm, we do not find public interest as such, but two qualified forms of it – specifically, serious and important public interest. In my contribution, I will summarize the basic characteristics of vague legal concepts in general, outline possible definitions of public interest as such and then focus in more detail on the two forms of public interest occurring in the Administrative Procedure Code in connection with the public interest action and the institute of granting suspensive effect to the action or cassation complaint. In this context, the question has arisen in the past as to how to resolve the conflict between the two forms of public interest – are they different expressions of the same thing? In this connection, reference may be made to the solution adopted by the Extended Chamber of the Supreme Administrative Court and the recent case-law.

Keywords

Public Interest; Serious Public Interest; Important Public Interest; Suspensive Effect; Action in the Public Interest; Administrative Procedure Code.

1 Úvod

Veřejný zájem je právní a společenský pojem, který hraje významnou roli nejenom ve fungování moderního právního systému. Nicméně, přes svou důležitost, je jedním z těch právních pojmů, které nejsou přesně definovány a dle odborné literatury tak patří do kategorie neurčitých právních pojmů. Ty představují takové výrazy či slovní spojení, které nelze zcela jednoznačně definovat a vymezit.

Pojem „veřejný zájem“ však není pouze právně teoretický pojem,² ale pracují s ním též právní normy, které regulují práva a povinnosti jednotlivých adresátů v konkrétních situacích. V rámci tohoto příspěvku se zaměřením toliko na jeden z mnoha právních předpisů, který s pojmem veřejného

² Jakkoliv se tyto pasáže můžou jevit jako pouhé „teoretické cvičení“, není tomu tak. V této souvislosti lze odkázat na případy výkonu veřejné správy nikoliv ve veřejném zájmu, ale soukromém, které vyústily v aktivaci trestněprávních předpisů. Za všechny si dovoluji uvést případ řešený u Nejvyššího soudu ČR v rozsudku ze dne 10. 10. 2017, sp.zn. 4 Tdo 1145/2017, ve kterém úřední osoba při výkonu veřejné správy mimo jiné opomněla dotčené sousedy jako účastníky správního řízení s cílem usnadnit prosazení soukromých zájmů konkrétního stavebníka, čímž se dopustila přečinu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 odst. 1 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

zájmu pracuje, konkrétně na zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „SŘS“), který v odst. 2 a 3 § 66 tohoto zákona navazuje žalobní legitimace k ochraně „veřejného zájmu“ na podmínku „závažného“ veřejného zájmu a dále v § 73 odst. 3 SŘS, přiznání odkladného účinku žalobě váže mimo jiné na bezrozpornost s „důležitým“ veřejným zájmem (k tomu viz dále).

Z výše uvedeného vyplývá, že zákonodárce rozlišuje a používá celou řadu „veřejných zájmů“, a to jak prostý veřejný zájem (tedy bez adjektiva), tak i kvalitativně vyšší „závažný“ veřejný zájem nebo „důležitý“ veřejný zájem. Jelikož pojem veřejný zájem není konstrukt pouze teoretický, ale nachází svou přímou aplikaci i v různých právních normách, je pro adresáty těchto norem zkoumání těchto pojmů a jejich význam jistě žádoucí.

Rozlišuje mezi těmito pojmy i soudní praxe, která tato jednotlivá ustanovení právních norem aplikuje a vykládá? V jakém vztahu lze tyto veřejné zájmy poměřovat, případně řešit jejich vzájemnou konkurenci? Ve svém příspěvku se pokusím na tyto otázky odpovědět za pomoci (nejenom) analýzy rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu ve vztahu k daným ustanovením soudního řádu správního.

2 Veřejný zájem jako neurčitý právní pojem

Veřejný zájem, jak bylo výše řečeno, patří do kategorie neurčitých právních pojmů.³ Dříve, než dále přistoupím k jeho bližšímu zkoumání a analýze, považuji za vhodné úvodem alespoň stručně tuto kategorii právních pojmů vymezit.

Jak již samotný název napovídá, neurčité právní pojmy představují takové výrazy či slovní spojení, které nelze zcela jednoznačně definovat a vymezit. Nejedná se přitom nutně o nedostatek, ale naopak chtěný záměr. Jak uvádí Hlouch, neurčitost právního jazyka je svým způsobem nezbytná a mnohdy i žádoucí.⁴ Zákonodárce díky nim umožňuje právní normě pružněji reagovat například na aktuální společenské potřeby (v případě veřejného zájmu) a její určitou proměnu v čase, aniž by musela být novelizována, nebo jinak měněna. Normy obsahující neurčité právní pojmy mohou dále pokrýt i větší a pestřejší penzum situací, než které by obsáhl například výčet, či jiný způsob

³ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo, obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 86.

⁴ HLOUCH, L. *Teorie a realita právní interpretace*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 54.

vyjádření téhož textu zákona. Na druhou stranu interpretace (tj. výklad) a aplikace neurčitých právních pojmů je v praxi náročnější než použití „určitých“ a předem definovaných pojmů, a v této oblasti tak dochází k řadě sporů (viz dále). Soudní judikatura v této souvislosti uvádí, že „*u neurčitých právních pojmů se vyskytuje uvážení, které je zaměřeno na skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Soud ve správním soudnictví posuzuje především, zda tato úvaha správního orgánu neodporuje zásadám logiky a má dostatečnou oporu ve zjištěných skutečnostech*“.⁵ Podřazení určité situace pod neurčitý právní pojem tedy podléhá soudnímu přezkumu.

Výše uvedené je třeba důsledně odlišovat od případů správního uvážení, označovaného též jako diskreční pravomoc. V těchto případech naopak zákonodárce svěřil dotčenému orgánu možnost pohybu v nastavených hranicích, tj. s konkrétní situací spojil vícero možných a zákonných následků, jejíž volba leží na daném orgánu. Tato volnost má však své meze. Správní uvážení je v první řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nichž lze dovodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem postupovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (tj. principem rovnosti), zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl.⁶ Stejně tak nesmí zákonem vymezené meze přesáhnout.⁷ Soudní přezkum správního uvážení je pak omezen v tom směru, že soud smí do rozhodování správního orgánu zasáhnout jen tehdy, došlo-li k překročení mezí uvážení nebo porušení pravidel logického myšlení při jeho užití, případně, porušil-li správní orgán zásadním způsobem právo na spravedlivý proces.⁸

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 9. 2008, sp.zn. 8 As 56/2007 (publikovaný pod č. NSS 2506/2008).

⁶ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002.

⁷ Shodně viz SKULOVÁ, S. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 16 a násl.

⁸ MATES, P. *Správní uvážení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 106. Ostatně lze odkázat též přímo na § 78 odst. 1 SRS, dle kterého „[J]e-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil“ [zdůrazněno aut.].

Jak již bylo řečeno výše, konečná definice „veřejného zájmu“ není možná, a *de facto* by šla i proti jeho samotné podstatě – tj. neurčitého právního pojmu, jehož obsah se může lišit v čase, ale i místě (resp. dle skutkových okolností). O nástin definice, či přiblížení obsahu tohoto slovního spojení se však opakovaně pokouší jak mnozí odborní autoři, tak i aplikační praxe. Kupříkladu Gerloch popisuje „*veřejný zájem*“ jako „*druh zájmu, který je obecně prospěšný (zejména zájem státu či jiné veřejnoprávní korporace), opakuje čistě soukromého zájmu. Uplatňuje se v tvorbě, interpretaci a v aplikaci práva, zvláště jako jeden ze dvou důvodů zákonné limitace základních práv a svobod*“.⁹ Obdobně Ústavní soud v nálezu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95 uvedl, že „*nelze totiž přehlédnout, že ne každý kolektivní zájem lze označit jako 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.*“ Podstatu veřejného zájmu velice přiléhavě zachytil Ústavní soud též v nálezu ze dne 28. 6. 2005, Pl. ÚS 24/04 (č. 327/2005 Sb.), ve kterém uvedl, že „*veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převáží 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*“. Při vymezení tohoto pojmu na něj ostatně odkázal též Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 18. 6. 2015, sp. zn. 9 As 294/2014.

Ačkoliv lze v odborné literatuře nalézt pokusy o definici tohoto neurčitého pojmu, ze své podstaty jde o pojem těžce uchopitelný. V této souvislosti za velice přiléhavý považuji závěr vyslovený v rozsudku Nejvyššího správní soudu ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 2 As 11/2003, dle kterého „*zahrnují neurčité právní pojmy jevy nebo skutečnosti, které nelze s úspěchem zcela 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.*“ V podobném duchu se vyjádřil i v rozsudku ze dne 8. 2. 2011, sp. zn. 1 Ao 7/2010, tedy, že „*jde o pojem, který se svou povahou vymyká možnosti jakéhokoli zveřejnění, které by postihlo všechny*

⁹ GERLOCH, A. Veřejný zájem. In: HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1236.

myslitelné případy. Tento neurčitý právní pojem je proto vždy nutno vykládat v kontextu konkrétní projednávané věci.“

3 Veřejný zájem v textu zákona

Pojem „veřejného zájmu“ se v českém právním řádu vyskytuje opakovaně, v mnoha situacích a kontextech a s mnohými přívlastky. Příkladem lze odkázat na článek 11 a 18 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále „Listina“), které hovoří toliko o „veřejném zájmu“. Ustanovení § 1037 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, hovoří o „naléhavém“ veřejném zájmu ale též o prostém „veřejném zájmu“ v § 1038 tohoto zákona. V oblasti veřejného práva lze odkázat na úvodní ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, konkrétně § 2 odst. 4, dle kterého „*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,*“ dále § 38 odst. 2 upravující nahlížení do spisu ve veřejném zájmu, nebo § 64 odst. 3 umožňující přerušování řízení, pokud to není v rozporu s veřejným zájmem.

S ohledem na zvolené zaměření tohoto příspěvku lze odkázat na již výše zmiňovaný odst. 2 a 3 § 66 SŘS, který spojuje žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu na shledání (v případě nejvyššího státního zástupce), nebo prokázání (v případě veřejného ochránce práv) „závažného“ veřejného zájmu. V tomto právním předpise je nutno odkázat též na jeho § 73 odst. 3, který přiznání odkladného účinku žalobě váže mimo jiné na bezrozpornost s „důležitým“ veřejným zájmem.

Lze proto uzavřít, že soudní řád správní nepracuje s univerzálním pojmem „veřejný zájem“ bez adjektiva, ale daná ustanovení podmiňuje se „závažným“ nebo „důležitým“ veřejným zájmem. Na nezbytnost důsledného rozlišení „kvalifikovaného“ a prostého veřejného zájmu upozorňuje shodně též odborná literatura.¹⁰

¹⁰ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení – základní charakteristika souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 99; nebo též PETRŮV, H. Ústavně právní aspekty posuzování existence veřejného zájmu. *Acta universitatis Carolinae – iuridica*. 2010, č. 2, s. 104; či ELIÁŠ, K. K justifikaci pravidla o nezávislosti uplatňování soukromého práva na uplatňování práva veřejného. *Právník*. 2014, č. 11, s. 1016.

3.1 Zvláštní žalobní legitimace – „závažný“ veřejný zájem

Jisté nedůslednosti v použití jednotlivých forem veřejného zájmu se dopustil zákonodárce v již odkazovaném § 66 SŘS, který je uvozen nadpisem „*Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu*“, jak již však bylo řečeno výše, jednotlivé odstavce tohoto ustanovení navazují podání žaloby až na „závažný“ veřejný zájem.¹¹ Konkrétně dle druhého odstavce tohoto ustanovení je nejvyšší státní zástupce oprávněn podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu „*jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem*“. Dle třetího odstavce tohoto ustanovení je tuto žalobu oprávněn podat též veřejný ochránce práv „*jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem*“.

Soudní praxe se ustálila na závěru, že závažný veřejný zájem nemusí nejvyšší státní zástupce nijak prokazovat; naplnění této podmínky je čistě na jeho úvaze, a tato nepodléhá přezkumu správních soudů (oproti jiným neurčitým právním pojmům).¹² Nejde tedy o podmínku řízení, při jejímž nesplnění by bylo možno žalobu odmítnout a věcně se jí nezabývat. Proti těmto závěrům¹³ se však ohrazuje část odborné veřejnosti, která upozorňuje na rizika spojená s tímto přístupem. Konkrétně Eliáš například uvádí, že „*závěr kompetentního orgánu veřejné moci o existenci veřejného zájmu není věcí jeho volné úvahy, protože jde o vyřešení právní otázky a tu je namístě posoudit s maximální precizností. Ani tu nelze dát prostor svévoli*.“¹⁴ Obdobně pak i Vičarová Hefnerová poukazuje na problematiku, že neurčitý právní pojem v tomto případě místo soudní moci s konečnou platností vykládá orgán moci výkonné a uvádí, že „*v případě neexistence povinnosti přezkoumávat jím shledaný závažný veřejný zájem v každém konkrétním případě ze strany správního soudu, tak dochází k jeho konkretizaci již v samotné správní žalobě. Správní soud pak přebírá do svého odůvodnění i skutečnosti ze žaloby, čímž vlastně formuluje obsah neurčitého právního pojmu závažný veřejný*

¹¹ To se týká odstavců 2 a 3 uvedeného ustanovení; naopak textace § 66 odst. 1 a 4 SŘS žalobní legitimaci na veřejný zájem neváže vůbec.

¹² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. 8 As 27/2006, nebo nález Ústavního soudu ČR ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. II. ÚS 3189/16.

¹³ Který lze vystopovat již od rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. 8 As 27/2006, kde soud uvedl, že „*úvaha, zda je ve věci dán závažný veřejný zájem (§ 66 odst. 2 s. ř. s.), nepodléhá přezkumu správními soudy*.“

¹⁴ ELIÁŠ, K. K justifikaci pravidla o nezávislosti uplatňování soukromého práva na uplatňování práva veřejného. *Právník*. 2014, č. 11, s. 1016.

*zájem, avšak na základě jeho konkretizace již samotným nejvyšším státním zástupcem. Tedy dochází zde k jisté ingerenci moci výkonné do moci soudní.*¹⁵

Pravděpodobně i v reakci na tyto výtky rozhodovací praxe správních soudů tuto pravomoc nejvyššího státního zástupce přece jenom do jisté míry korigovala. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2016, sp. zn. 4 Azs 33/2016, soud uzavřel, že „žaloba podaná nejvyšším státním zástupcem je důvodná toliko v případech, kdy je nezákonnost správního rozhodnutí natolik intenzivní, že narušuje závažný veřejný zájem.“¹⁶ Jakkoliv tak soud není oprávněn přezkoumávat existenci závažného veřejného zájmu, coby podmínky řízení (odůvodňující odmítnutí žaloby), narušení závažného veřejného zájmu zkoumá ve fázi posuzování důvodnosti (nedůvodnost podané žaloby pak vede k jejímu zamítnutí). Pro úplnost je vhodné uvést, že v daném případě šlo o případ udělení doplňkové ochrany stěžovatelce, aniž by se správní orgán zabýval otázkou existence důvodů vylučujících udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 15a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Soud nejprve zkonstatoval nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Závažnost této vady pak dle něj dále umocnilo, že se žalovaný ve svém rozhodnutí nezabýval otázkou, zda byly naplněny zákonné podmínky pro aplikaci vylučující klauzule ve smyslu § 15a zákona o azylu. Vylučovací klauzule totiž slouží ochraně veřejného zájmu na tom, že mezinárodní ochrana bude udělena jen osobám, které jsou pronásledovány státní mocí neoprávněně a u nichž není udělení mezinárodní ochrany pro jejich dřívější závažné protiprávní jednání vyloučené.

Ačkoli závažný veřejný zájem nelze definovat, lze jej demonstrovat na případech, kdy Nejvyšší státní zástupce k jeho ochraně podal správní žalobu dle § 66 odst. 2 SŘS. Záruba v této souvislosti odkazuje na případy související s ochranou základních lidských práv, kdy rozhodnutí bylo vydáno pod vlivem trestné činnosti, ve věci šlo o splnění cílů územního či stavebního řízení a ochrany životního prostředí apod.¹⁷ Vičarová Hefnerová

¹⁵ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, H. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018. s. 132.

¹⁶ Byť tento svůj závěr, následně vtělený do právní věty a publikovaný ve sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nijak blíže neodůvodnil ani nerozvedl.

¹⁷ ZÁRUBA, J. Vývoj žalobního oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního k ochraně veřejného zájmu pod fenoménem dobré víry dotčeného účastníka správního řízení. *Státní zastupitelství*. 2022, č. 2, s. 11–22.

k tomu podrobněji uvádí, že závažný veřejný zájem na podání správní žaloby byl nejvyšším státním zástupcem shledán např. v případech: nedodržování právních předpisů ve správním řízení a právních předpisů v oblasti vysokého školství, nedodržování zákonných podmínek pro udělení licencí k provozu fotovoltaických či solárních elektráren samo o sobě, zachování práva daňového subjektu na nedotčení jeho majetku bez splnění zákonných podmínek, sjednocení postupu krajských soudů a správců daně tak, aby odpovídal požadavku materiálního právního státu a aby byla posílena právní jistota jednotlivce v činnosti orgánů státu, nezákonnosti rozhodnutí pro jeho rozpor se zásadou materiální pravdy a jeho následnou nepřezkoumatelnost, nezákonnosti rozhodnutí pro jeho rozpor se zásadou volného hodnocení důkazů, nezákonnosti kolaudačního rozhodnutí pro jeho rozpor s hygienickými požadavky v kumulaci s ochranou životního prostředí apod.¹⁸

3.2 Odkladný účinek žaloby – „důležitý“ veřejný zájem

Jak již bylo uvedeno výše, veřejný zájem se v soudním řádu správním vyskytuje též v § 73 odst. 2 SŘS, dle kterého „[s]oud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem,“ tedy v kvalifikované formě „důležitého“ veřejného zájmu. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že odkladný účinek žalobě¹⁹ lze přiznat pouze v případě bezrozpornosti s „důležitým“ veřejným zájmem.

Možnost přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je ve smyslu § 73 odst. 2 SŘS tedy podmíněna kumulativním naplněním dvou objektivních podmínek: 1) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a 2) přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

V této souvislosti je vhodné upozornit, že § 73 SŘS doznal v minulosti jistých změn, resp. jeho současná podoba je dána s účinností od 1. 1. 2012

¹⁸ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, H. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 240.

¹⁹ V případě kasační stížnosti se toto ustanovení použije přiměřeně (viz § 107 SŘS).

v souvislosti s novelou č. 303/2011 Sb. Před její účinností toto ustanovení umožňovalo přiznání odkladného účinku žalobě v případě, kdy „*by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem*“. Tj. na jedné straně s „nenahraditelnou újmou“ pro žalobce, a na straně druhé bezrozporností s „prostým“ veřejným zájmem.

Komentářová literatura k tomu uvádí, že cílem této novely ve vztahu k institutu odkladného účinku bylo mimo jiné zmírnit předpoklady pro jeho přiznání.²⁰ Připomeňme, že tato novela nově podmínila využití institutu odkladného účinku s existencí „nepoměrně větší“ újmy, ale též s bezrozporností s „důležitým“ veřejným zájmem. Pro nepřiznání odkladného účinku žalobě tak nestačí rozpor s „jakýmkoliv“ veřejným zájmem, ale je vyžadována jeho kvalifikovaná forma.

Je však otázkou, nakolik přidání této speciální formy veřejného zájmu má reálný dopad do rozhodovací soudní praxe. Ostatně totiž již judikatura k původnímu znění tohoto ustanovení dovodila, že pro zamítnutí žádosti o odkladný účinek žalobě nestačí pouhá kolize s veřejným zájmem „*nýbrž je nutné vážit s pomocí testu proporcionality intenzitu brožícího zásahu do základního práva svědčícího žalobci (stěžovateli) s intenzitou narušení veřejného zájmu*.“²¹ Judikatura správních soudů rovněž opakovaně zdůrazňuje, že institut odkladného účinku je výjimkou, která nemá být v řízeních před správními soudy pravidlem. Měl-li by pravidlem být, nestanovil by zákonodárce jako základní pravidlo, že kasační stížnost odkladný účinek nemá.²²

Komentářová literatura k pojmu „důležitého“ veřejného zájmu bránící přiznání odkladného účinku uvádí situace, v níž by přiznání odkladného účinku znamenalo naprostou zbytečnost předchozího správního řízení nebo by popřelo smysl úpravy, na jejímž základě bylo vydáno správní rozhodnutí.²³

²⁰ ZAVŘELOVÁ, J. § 73 [Odkladný účinek žaloby]. In: JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 595.

²¹ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 6. 8. 2008, sp. zn. 5 As 17/2008.

²² Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 1. 7. 2015, sp. zn. 10 Ads 99/2014, nebo též usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 27. 2. 2008, sp. zn. 8 Afs 56/2007.

²³ JIRÁSEK, J. § 73 [Odkladný účinek žaloby]. In: BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní* [online]. 3. akt. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/>

Judikatura v této souvislosti naznačila, že za důležitý veřejný zájem bránící přiznání odkladného účinku by bylo možno považovat kupříkladu bezpečnost silničního provozu v případě, kdy napadeným rozhodnutím došlo k uložení zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel.²⁴ I v těchto případech však nepřiznání odkladného účinku kasační soud odůvodňuje spíše nedostatkem újmy stěžovatele (tj. nenaplněním již kroku 1 výše uvedeného testu).²⁵

3.3 Střet „závažného“ a „důležitého“ veřejného zájmu?

V této souvislosti si dovolím připomenout, že v první části této práci jsem uvedl, že aplikace neurčitých právních pojmů podléhá soudnímu přezkumu. V dalším textu však bylo demonstrováno, že v případě žalob podaných nejvyšším státním zástupcem se při posuzování naplnění „závažného“ veřejného zájmu toto pravidlo neuplatní.

Níže si dovolím nyní demonstrovat dvě modelové situace:

1. Žalobě nejvyššího státního zástupce bylo vyhověno a napadené rozhodnutí správního orgánu zrušeno. Proti tomuto rozsudku byla podána kasační stížnost, spolu s žádostí o přiznání odkladného účinku. Lze takové kasační stížnosti přiznat odkladný účinek, jestliže v dané věci existuje protichůdný „závažný“ veřejný zájem?
2. Žalobě nejvyššího státního zástupce nebude vyhověno, kasační stížnost může podat nejvyšší státní zástupce a rovněž požádat o přiznání odkladného účinku této kasační stížnosti. Je nutno takovému návrhu vyhovět automaticky, neboť v dané věci existuje onen „závažný“ veřejný zájem, který není možné soudně přezkoumávat?

V případě první modelové situace se přístup různých senátů Nejvyššího správního soudu se lišil. Šestý senát v usnesení ze dne 31. 7. 2014, sp. zn. 6 As 173/2014, kupříkladu uvedl, že zákonodárcem užitý pojem „závažný“ veřejný zájem a pojem „důležitý“ veřejný zájem shledal z hlediska obsahu vyjádřením téhož; v opačném případě by se dopustil přepjatého formalismu. Ohledně nastolené otázky dospěl k závěru, že přiznání odkladného účinku

²⁴ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 25. 9. 2008, sp. zn. 2 As 60/2008, či ze dne 10. 4. 2013, sp. zn. 6 As 29/2013.

²⁵ Ibid.

kasační stížnosti podané proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo díky žalobě nejvyššího státního zástupce, podané z důvodu závažného veřejného zájmu, zrušeno rozhodnutí správního orgánu, by se zpravidla ocitlo v rozporu s důležitým veřejným zájmem, z něhož nejvyšší státní zástupce podal žalobu, ledaže by došlo ke zjevnému vybočení z obsahu pojmu veřejný zájem, anebo by byl shledán veřejný zájem jiný, stejně nebo více závažný. Oproti tomu druhý senát v usnesení, kterým postoupil vyřešení této sporné otázky rozšířenému senátu, uvedl, že „[z]ávažný veřejný zájem ve smyslu § 66 odst. 2 s. ř. s. je tak dán toliko na samotném projednání žaloby nejvyššího státního zástupce ve správním soudnictví, naopak v obsahu jeho žaloby (jejím petitu či jejích důvodech), závažný veřejný zájem shledat nelze. [...] I kdyby nejvyšší státní zástupce reprezentoval závažný (důležitý) veřejný zájem i po podání žaloby, jak naznačuje šestý senát, nelze tento veřejný zájem automaticky přenést do následného řízení o kasační stížnosti.“

Do věci tak zasáhl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 24. 7. 2015, sp. zn. 2 As 103/2015, který uzavřel, že „podání žaloby ve veřejném zájmu samo o sobě neodůvodňuje přiznání či nepřiznání odkladného účinku žaloby bez ohledu na splnění dalších zákonných podmínek. Obsah pojmu důležitý veřejný zájem v § 73 odst. 2 soudního řádu správního totiž nelze považovat za totožný s obsahem pojmu závažný veřejný zájem v § 66 odst. 2 téhož zákona. V závislosti na rozhodnutí krajského soudu o žalobě se pak v následném řízení o kasační stížnosti mohou role i zájmy účastníků řízení (a s nimi případně projevená procesní aktivita) změnit. Při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané osobou zúčastněnou na řízení podle § 107 odst. 1 ve spojení s § 73 odst. 2 soudního řádu správního proti rozhodnutí, kterým krajský soud rozhodl o žalobě podané nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 téhož zákona, je tedy třeba vždy zkoumat, zda výkon nebo jiné následky rozhodnutí by znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká může vzniknout přiznáním odkladného účinku jiným osobám. Učiněná zjištění je nutno konfrontovat s (ne)existencí důležitého veřejného zájmu, a je-li shledán, poměřovat intenzitu zájmu do tohoto veřejného zájmu s intenzitou zájmu do práv stěžovatele.“

Rozšířený senát ve svých úvahách vyšel z existence tzv. racionálního zákonodárce, který použitím pojmu důležitý veřejný zájem v § 73 odst. 2 SŘS namísto pojmu závažný veřejný zájem, jenž je použit v § 66 odst. 2 téhož zákona, nepochybně sledoval nějaký účel. Tímto účelem pak bylo přinejmenším to, aby obsah obou uvedených pojmů byl vymezen odlišně. Soud

však též důrazně akcentoval, že správní soudy nemohou být při svém rozhodování vázány názorem jiného, od soudu odlišného orgánu veřejné moci (úvahou nejvyššího státního zástupce o existenci závažného veřejného zájmu, takový postup by byl dle rozšířeného senátu proti ústavním zásadám nezávislosti a nestrannosti soudů.

Rozšířený senát v uvedené věci posuzoval modelovou situaci 1) – tj. žalobě nejvyššího státního zástupce bylo vyhověno a napadené rozhodnutí správního orgánu zrušeno. Proti tomuto rozsudku byla podána kasační stížnost, spolu s žádostí o přiznání odkladného účinku. Soud konstatoval, že existence „závažného“ veřejného zájmu zde nebrání tomu, aby ve věci byl dán „důležitý“ veřejný zájem nutný pro aplikaci § 73 odst. 2 SŘS.

Jakkoliv tedy mohou pojmy „důležitý“ a „závažný“ veřejný zájem na první pohled působit jako synonyma, v posuzovaných věcech pomohla tato diference textu zákona rozšířenému senátu překlenout až ústavně právní problém, kdy orgán moci výkonné by svým názorem (o existenci závažného veřejného zájmu) zavázal orgán moci soudní k přiznání, či nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti.²⁶

K otázce možného střetu „důležitého“ a „závažného“ veřejného zájmu se vrátil nedávno Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 26. 8. 2022, sp. zn. 1 As 174/2022, kde přiznal odkladný účinek kasační stížnosti podané Veřejným ochráncem práv proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ve věci jeho podané žaloby dle § 66 odst. 3 SŘS proti Magistrátu města Olomouce, v případě *Šantovka Tower*. V této věci tedy krajský soud shledal, že nebylo neprokázáno, že na podání žaloby existuje závažný veřejný zájem. Tomu se bránil Veřejný ochránce práv, který spolu

²⁶ Při pohledu na peripetie působící existence více kvalifikovaných forem veřejného zájmu se vkrádá otázka, zda toto členění je nezbytné a v praxi potřebné. Jak bylo uvedeno v úvodních pasážích tohoto příspěvku, již samotný pojem veřejného zájmu představuje právně neurčitý termín. Účelem legislativního užití neurčitého pojmu je přitom jisté přizpůsobení jeho obsahu dle aktuální (společenské) potřeby, proměny v čase ale též konkrétní situace. Nic by tak nemuselo bránit tomu, aby samotný pojem veřejného zájmu byl vykládán a aplikován částečně rozdílně (proměnlivě) i v závislosti na právní normě, která se jej dovolává. Rozlišení pojmů „důležitý“ a „závažný“ veřejný zájem by se pak stalo nadbytečným a bez reálného aplikačního významu. Ostatně, jak již bylo řečeno výše, odkazovaný § 66 SŘS, je uvozen nadpisem „*Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu*“, ačkoliv samotná textace této normy vyžaduje jeho kvalifikovanou formu, v čem lze spatřovat jistou nedůslednost při textaci zákony již ze strany samotného zákonodárce.

s kasační stížností spojil návrh na přiznání odkladného účinku této kasační stížnosti. Kasační soud ve svých úvahách výslovně vyšel z již výše odkazovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, sp. zn. 2 As 103/2015, (č. 3254/2015 Sb. NSS), na které odkázal. V první fázi soud posuzoval, zda zde existuje újma, kterou by Veřejných ochránce práv utrpěl nepřiznáním odkladného účinku, přičemž uzavřel, že touto újmu způsobenou výkonem či jinými právními následky rozhodnutí je nutno rozumět újmu, která by byla způsobena závažnému veřejnému zájmu, k jehož ochraně veřejný ochránce práv žalobu podal (body 15 a 16 odkazovaného usnesení).

V této věci spatřoval stěžovatel veřejný zájem v důsledcích spočívajících v nevratném poškození mimořádně cenné památkové rezervace, nezákonném narušení krajinného rázu lokality a nesprávném posouzení záměru jako souladného s územním plánem. Pokud šlo o druhou podmínku přiznání odkladného účinku, tj. o možný rozpor s důležitým veřejným zájmem, zde soud pouze obecně uvedl, že za pomoci testu proporcionality poměřoval intenzitu hrozícího zásahu do „práv“ svědčících stěžovateli s intenzitou narušení veřejného zájmu.²⁷ V projednávaném případě však neshledal, že by přiznání odkladného účinku mohlo být v rozporu s důležitým veřejným zájmem, aniž by však tyto své úvahy bohužel víc rozvedl.

Je třeba si uvědomit, že tato situace však neodpovídá zcela modelové situaci 1), ke které se vyjadřoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, ale modelové situaci 2). Tu si lze představit ve dvou modifikacích, a to podle toho, zda žalobu (resp. posléze kasační stížnost) podá Veřejný ochránce práv (který splnění „závažného“ veřejného zájmu musí prokázat) nebo Nejvyšší státní zástupce, který jej prokazovat nemusí (v tomto případě je existence „závažného“ veřejného zájmu dána jeho úvahou). Nabízí se proto otázka, zda návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je „automaticky“ nutno vždy vyhovět, neboť zde existuje „závažný“ veřejný zájem. V soudní rozhodovací praxi se mi nepodařilo dohledat, že by soudy rozhodovaly o přiznání odkladného účinku žalobě nebo kasační stížnosti Nejvyššího státního zástupce. Domnívám se však, že i v tomto případě

²⁷ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 6. 8. 2008, sp. zn. 5 As 17/2008 (č. 1698/2008 Sb. NSS).

je třeba vyjít ze závěrů citovaného rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, dle kterého „závažný“ veřejný zájem se nerovná „důležitý“ veřejný zájem. Soud by proto postupoval dle znázorněného dvou krokového testu pro přiznání odkladného účinku žalobě a rozhodl dle skutkové a právní situace jednotlivých případů.

V případě uvedeném výše soudy rozhodovaly o kasační stížnosti, resp. návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti veřejného ochránce práv. Případ je zajímavý i tím, že již krajský soud přiznal žalobě odkladný účinek, byť ji následně odmítl pro neprokázání onoho „závažného“ veřejného zájmu. I z uvedeného je proto zřejmé, že soudy přistupují k pojmům „závažný“ a „důležitý“ veřejný zájem zcela odděleně.

4 Závěr

Pojem veřejného zájmu představuje právně neurčitý výraz, který lze jenom obtížně popsat či definovat. V úvodních částech příspěvku bylo opakovaně akcentováno, že tato obsahová neurčitost je chtěná a umožňuje jeho flexibilitu a tím pádem též efektivní a účelnou aplikaci tam, kde je to potřeba. Jak však bylo uvedeno dále, zákonodárce ani v soudním řádu správním (natož pak napříč právními předpisy) nepracuje pouze s jedním pojmem veřejného zájmu, ale používá jej v řadě forem, resp. kvalitativních podobách – zde „závažný“ a „důležitý“ veřejný zájem. Využití více forem a podob tohoto neurčitého právního pojmu však může působit komplikace především tam, kde se tyto zájmy střetávají. Ve svém příspěvku jsem se zaměřil na případ střetu žaloby ve veřejném zájmu chránící „závažný“ veřejný zájem (přičemž naplnění závažného veřejného zájmu zde nadto autoritativně určuje orgán výkonné moci) a přiznání odkladného účinku žalobě či kasační stížnosti, které je navázáno na bezrozpornost s „důležitým“ veřejným zájmem. Soudní rozhodovací praxe zde dospěla k závěru, že obsahy těchto pojmů nejsou totožné, resp. jsou mimoběžné; upřednostnění konkrétního veřejného zájmu je tedy třeba vždy individuálně posoudit. Zároveň však bylo poukázáno na skutečnost, že soudní praxe je v přístupu k těmto kvalifikovaným formám veřejného zájmu nejednotná, resp. jejich rozlišování v podmínkách soudního řádu správního je částečně nadbytečné.

References

- BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. akt. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z: <https://www.beckonline.cz/> [cit. 4. 4. 2024].
- ELIÁŠ, K. K justifikaci pravidla o nezávislosti uplatňování soukromého práva na uplatňování práva veřejného. *Právník*. 2014, č. 11, s. 1007–1033. ISSN 0231-6625.
- HENDRYCH, D. a kol. *Právníkový slovník*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, 1481 s. ISBN 978-80-7400-059-1.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo, obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, 838 s. ISBN 978-80-7400-049-2.
- HLOUCH, I. *Teorie a realita právní interpretace*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, 348 s. ISBN 978-80-7380-303-2.
- JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, 1142 s. ISBN 978-80-7400-498-8.
- MATES, Pavel *Správní uvážení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 120 s. ISBN 978-80-7380-424-4.
- PETRŮV, H. Ústavně právní aspekty posuzování existence veřejného zájmu. *Acta universitatis Carolinae – iuridica*. 2010, č. 2, s. 97–107. ISSN 0323-0619.
- SKULOVÁ, Soňa *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 241 s. ISBN 80-210-3237-5.
- VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, H. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, 240 s. ISBN 78-80-7502-272-1.
- ZÁRUBA, J. Vývoj žalobního oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního k ochraně veřejného zájmu pod fenoménem dobré víry dotčeného účastníka správního řízení. *Státní zastupitelství*. 2022, č. 2, s. 11–22. ISSN 1214-3758.

Contact – e-mail

421340@mail.muni.cz

KDE KONČÍ POUHÉ REFLEXY? SOUDNÍ OCHRANA NA HRANICI MEZI ZÁJMY¹

Ondřej Lipka

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Jiří Hoetzel ve své publikaci z roku 1937 uvedl, že ochrana objektivní zákonosti je činností ve veřejném zájmu. Taková činnost „*může sice fakticky jít k dubu i občanům (stranám), avšak to jsou pouhé reflexy, nikoli zamýšlený účel dozorčího práva.*“ O téměř 85 let později rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ve věci *Žaves* Heotzelovu tezi explicitně popřel, když uvedl, že setrvání na jeho východiscích je v rozporu s principy právního státu. Záhy Nejvyšší správní soud vydal rozsudek ve věci *Klimatická žaloba*, ve kterém v obecné rovině připustil aktivní procesní legitimaci žalobců, kteří se prováděli strategickou litigací ve veřejném zájmu. Tento příspěvek vnímá oba judikáty jako opačné projevy téhož děje – soudní ochrany v situaci nejasných hranic mezi zájmem soukromým a veřejným, kdy se tradičně vnímané vedlejší účinky („pouhé reflexy“) ochrany jednoho zájmu na zájem druhý stávají (procesně i hmotně) relevantními. Tento příspěvek oba judikáty podrobí kritické analýze, zhodnotí a popíše jejich společně rysy v intencích naznačeného a použije toto hodnocení jako podklad pro další úvahy *de lege ferenda* i *de lege lata* nad ochranou zájmů soukromého a veřejného ve správním soudnictví.

Keywords in original language

Veřejný zájem; soudní ochrana; aktivní legitimace; strategická litigace; *Žaves*.

Abstract

In his 1937 publication, Jiří Hoetzel stated that the protection of legality is perpetrated in the public interest. Such activity “*may in fact be to the benefit*

¹ Tento příspěvek vznikl na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Aktuální otázky a problémy v oblasti veřejnoprávních studií“ č. MUNI/A/1573/2023 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v r. 2024.

of the citizens (parties), but these are mere reflexes, not the intended purpose of oversight.” Almost 85 years later, the Grand Chamber of the Supreme Administrative Court, in its judgment in *re Žaves*, explicitly denied Heotzel’s thesis, stating that adherence to its premises was contrary to the rule of law. Soon afterwards, the Supreme Administrative Court issued its judgment in *re Klimatická žaloba*, in which it accepted the standing of applicants who were engaged in strategic litigation in the public interest. This paper sees the two judgments as opposite manifestations of the same phenomenon – judicial protection in a situation of blurred boundaries between private and public interests, where the traditionally perceived side effects (“mere reflexes”) of the protection of one interest on the other become relevant (both procedurally and substantively). This paper will critically analyse both cases, evaluate and describe their common features in the light of what has been outlined and use this evaluation as a basis for further *de lege ferenda* and *de lege lata* considerations on the protection of private and public interests in judicial review.

Keywords

Public Interest; Judicial Protection; Standing; Strategic Litigation; *Žaves*.

1 Úvod

Jiří Hoetzel ve své publikaci z roku 1937 uvedl, že ochrana objektivní zákonosti je činností ve veřejném zájmu. Taková činnost „*může sice fakticky jíti k duhu i občanům (stranám), avšak to jsou pouhé reflexy, nikoli zamýšlený účel dozorcího práva.*“² O téměř 85 let později rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ve věci *Žaves* Heotzelovu tezi explicitně popřel, když uvedl, že setrvání na jeho východiscích je v rozporu s principy právního státu. Záhy Nejvyšší správní soud vydal rozsudek ve věci *Klimatická žaloba*, ve kterém v obecné rovině připustil aktivní procesní legitimaci žalobců, kteří se prováděli strategickou litigací ve veřejném zájmu. Tento příspěvek vnímá oba judikáty jako opačné projevy téhož děje – soudní ochrany v situaci nejasných hranic mezi zájmem soukromým a veřejným, kdy se tradičně vnímané vedlejší účinky („pouhé reflexy“) ochrany jednoho zájmu

² HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 180, Reprint 2. vyd. z roku 1937.

na zájem druhý stávají (procesně i hmotně) relevantními. Tento příspěvek oba judikáty podrobí kritické analýze, zhodnotí a popíše jejich společné rysy v intencích naznačeného a použije toto hodnocení jako podklad pro další úvahy *de lege ferenda* i *de lege lata* nad ochranou zájmů soukromého a veřejného ve správním soudnictví.

2 O problematice zájmů ve veřejné správě

Základním východiskem tohoto příspěvku je domněnka existence určitého napětí mezi soukromým a veřejným zájmem ve veřejné správě. Veřejná správa představuje vysoce komplexní společenský fenomén, a jako taková se vymyká všem pokusům o ucelenou a všeobjímající definici. Takové pokusy se však zpravidla neobejdou bez zmínky, že se jedná o činnost ve veřejném zájmu.³ Veřejný zájem je tak vnímán jako kritérium podmiňující a tvořící kategorii veřejné správy. Kromě tohoto, že se tímto kritériem odlišuje od správy soukromé,⁴ vyjadřuje důraz na veřejný zájem též projev veřejně-mocenského charakteru veřejné správy.⁵

Při bližším pohledu je však zřejmé, že adresáti veřejné správy prostřednictvím jejích nástrojů realizují své soukromé zájmy. Typickým příkladem může být stavební řízení. Adresát veřejné správy má soukromý zájem na realizaci svého bydlení, potažmo nakládání se svým majetkem, zatímco veřejná moc sleduje zájem na bezpečnosti stavby a souladnosti stavby s koncepcí širšího území (jež bývá do určité míry demokraticky legitimována). Výsledkem stavebního řízení by tak měla být stavba, která uspokojí zájem veřejný, tak i soukromý. Stavební řízení představuje příklad veřejnosprávní situace, kdy je činnost správního orgánu ve veřejném zájmu intenzivně provázána se soukromým zájmem. Právní řád pro řešení těchto situací zpravidla volí systém žádostí, o kterých musí být při splnění procesních podmínek rozhodnuto. Jinými slovy, jednou z forem souhry mezi veřejným a soukromým zájmem je vymahatelný veřejnosprávní nárok – veřejnosprávní subjektivní právo adresáta veřejné správy.

³ PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2024, s. 44.

⁴ SKULOVÁ, S. a kol. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 41.

⁵ PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2024, s. 51.

Oproti tomu existují situace, kdy právní řád svěřuje správním orgánům nějakou činnost (ukládá různé úkoly), ale subjektivní nároky adresátů s nimi nespojuje. Byť taková činnost může do soukromé sféry osob zasahovat pozitivně i negativně, slovy J. Hoetzela (viz výše) se jedná o pouhé reflexy veřejnoprávního působení, nikoliv jeho smysl a účel takových činností. Příklad uvádí Z. Kühn, podle kterého např. § 7 zákona o státních symbolech České republiky (zákon č. 352/2001 Sb.) nezakládá subjektivní právo občanů, aby byla státní vlajka byla vyvěšena způsobem a ve dnech, které zákon očekává.⁶ Zobecníme-li uvedené v intencích výše naznačených úvah, o pouhé reflexy veřejnoprávního působení se jedná v situaci, kdy jsou soukromý a veřejný zájem natolik vzdálené, či je jejich vztah spíše abstraktní. V tomto ohledu je nutné uvést, že určitá abstrakce veřejného zájmu ve vztahu k zájmům soukromým je nutná. Jak upozorňuje V. Janeček, veřejný zájem může chránit statky, které jsou některým jednotlivcům lhostejné. Soukromí je jako veřejný zájem chráněno i přesto, že velká část populace nemá co skrývat.⁷

Je však na první pohled zřejmé, že velké množství každodenních situací nelze jednoduše podřadit do dichotomie nároku a pouhého reflexu činnosti ve veřejném zájmu. Uvedené dva pojmy spíše představují hraniční body spektra, na kterém se nachází celé množství situací, v nichž se veřejný a soukromý zájem protínají v různých kombinacích a intenzitách. Právní úprava toto však nereflektuje. Jako i v jiných oblastech lidského života, kde moderní sociální chápání rozměňuje dichotomie na spektra, právní řád rigidně setravává v „pohodlné“ konstrukci binarity. Cílem následujících částí tohoto příspěvku je ukázat, jak na tento vývoj reaguje soudní přezkum.

3 Rozsudek ve věci „Žaves“

Jak již bylo naznačeno v úvodu, rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci *Žaves*⁸ představoval zásadní judikaturní obrat. Zcela

⁶ KÜHN, Z. § 2. Poslání správních soudů. In: KÜHN, Z. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 4.

⁷ JANEČEK, V. Three Problematic Assumptions about Public Interest in Law. In: TICHÝ, L., POTACS, M. (eds.). *Public Interest In Law*. Cambridge: Intersentia, 2021, s. 83.

⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 16. 8. 2022, č. j. 10 As 34/2022-110 (č. 4178/2021 Sb. NSS).

stěžejním způsobem totiž změnil chápání aktivní (procesní i věcné) legitimace k podání zásahové žaloby. Přitom se explicitně vymezil proti citovaným závěrům Jiřího Hoetzel. Podle rozšířeného senátu není udržitelné opakovat Hoetzelovu tezi o pouhých reflexech: „Nelze však nadále mechanicky opakovat Hoetzelovu tezi, že „provádění dohlédacího práva může sice fakticky jít k duhu i občanům (stranám), avšak to jsou pouhé reflexy, nikoli zamýšlený účel dozorčího práva“ [...] Lidé ve 21. století nemohou být chápáni jako pasivní objekty působení „vrchnostenského“ charakteru. Člověk je subjektem práva, ne bezprávným předmětem ochrany práva objektivního. V demokratickém právním státě nelze akceptovat, že na zahájení řízení z moci úřední není nikdy právní nárok a že je na libovůli veřejné správy, zda objektivní právo (a tím někdy i právo subjektivní) ochrání. Byť pravomoci správního orgánu, které vykonává z moci úřední, slouží v prvé řadě k ochraně objektivního práva (a jistě mohou být uplatněny i v rozporu s vůlí všech dotčených osob), v konkrétním případě mohou být jediným nástrojem k ochraně právní sféry jednotlivce.“

Mechanismus rozsudku ve věci *Žaves* je následný: Nečinnost správního orgánu při nezahájení řízení z moci úřední může být nezákonným zásahem podle soudního řádu správního⁹ (§ 82 a násl. SŘS), je-li toto řízení z moci úřední jediným prostředkem ochrany veřejných subjektivních práv adresáta veřejné správy v rámci veřejné správy. Rozšířený senát tento mechanismus konstruuje explicitně v kontextu otázky veřejného zájmu. Říká, že právě v tom momentě, kdy činnost jindy vykonávaná ve veřejném zájmu představuje jediný prostředek ochrany subjektivních práv, přestávají být přesahy této činnosti do sféry subjektu pouhými reflexy. Jinými slovy je podle rozšířeného senátu vyžadována určitá intenzita přesahu do sféry tzv. zájemníka.

Cesta, kterou rozsudek ve věci *Žaves* otevřel, začíná a končí u veřejných subjektivních práv. Správní soudy jsou obecně povolány k jejich ochraně. Jak přesvědčivě ukazují nedávné publikace na toto téma, z pout subjektivních práv nemohou uniknout ani v ojedinělém případě, kdy jsou povolány k ochraně objektivní zákonnosti.¹⁰ Je to dáno nejenom legislativně-technickou konstrukcí soudního řádu správního, ale též dominantní jurisprudencí, tzv. jurisprudencí subjektivních práv. Její dominance je ostatně v odborné literatuře

⁹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „SŘS“).

¹⁰ HEJČ, D. Správní žaloba nejvyššího státního zástupce z hlediska poslání správního soudnictví. *Právník*, 2023, č. 10, s. 20.

často spojována se vzestupem judicializace,¹¹ přičemž rozsudek ve věci *Žaves* je prototypickým příkladem judicializační ingerence.¹²

Častou „kuloární“ kritikou rozsudku ve věci *Žaves* je jakýsi povzdech, že konstruuje veřejné subjektivní právo (nárok), tam, kde zákon žádný nepředpokládá. To je nepochybně pravdou, ale jak už bylo naznačeno výše, to je spíše nedostatek zákona. Je zřejmé, že situace, ve které poskytuje správní soud ochranu podle mechanismus rozsudku ve věci *Žaves* osciluje na pomezí mezi zájmy. V určitých situacích je nepochybně nutné setrvat na závěru, že řízení zahajovaná pouze z moci úřední se provádějí ve veřejném zájmu i „přes protest všech zájemníků.“ Legislativně-technická konstrukce stavebního zákona¹³ však nereflektuje intenzitní zásah do soukromého zájmu osoby (souseda či vlastníka pozemku), která má v jiných případech podle stejného zákona veřejné subjektivní právo účastnit se řízení, která se jí dotýkají. Jinými slovy zákonodárce vytvořil situaci, kdy soused stavebníka nemá jakýkoliv nárok na odstranění černé stavby, ale má plná procesní práva v řízení o dodatečném povolení černé stavby, které bude s procesem vedoucím k jejímu odstranění téměř ve všech situacích spojen. Rozšířený senát tak reaguje na zásadní legislativní nedostatek. Způsob, kterým reaguje, pak také reflektuje širší kontext právního řádu, který nedokáže regulovat na pomezí mezi zájmy. Jediné, co umí nabídnout, je právní nárok a jeho absence. Za této situace je zřejmé, že správní soudy musí za účelem ochrany práv konstruovat nárok.

4 Rozsudek ve věci „Klimatická žaloba“

Spor ve věci *Klimatická žaloba*¹⁴ představoval první mediálně známý případ tzv. strategické litigace v České republice. Byť spor nakonec neskončil pro žalobce úspěšně ve věcné rovině, procesních úspěchů sklidili hned několik. Nejvyšší správní soud zmínil obecný zákaz *actio popularis* ve správním

¹¹ HIRSCHL, R. The Judicialization of Politics. In: WHITTINGTON, K. E., KELEMEN, R. D., CALDEIRA, G. A. (eds.). *The Oxford handbook of law and politics*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2008, s. 120.

¹² LIPKA, O. Veřejná správa mezi judicializací a deferencí. *Právník*. 2024, č. 11, s. 1157.

¹³ Rozhodnutí *Žaves* vycházelo z již zrušeného zákona č. 183/2006 Sb., jeho závěry jsou však obecné.

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 26. 11. 2024, č. j. 9 As 264/2023-128.

soudnictví. Zde však můžeme vysledovat zajímavou reorientaci východisek, která byla vyslovena v rozsudku ve věci *Žaves*. Zatímco ve věci *Žaves* soud operoval s tím, že pozitivní dopad činnosti správního orgánu do sféry adresáta působení veřejné správy při zahájení řízení z moci úřední přestává být jen vedlejším účinkem, v souzené věci představuje podklad pro zahájení sporu tvrzení o silně individualizovaných a partikulárních projevech problému, který se odehrává na planetární škále.¹⁵

Poskytuje-li soud ochranu veřejným subjektivním právům za této situace, masivní opatření, která by musela být přijata po vyhovění žalobě, jako by představovaly pouhé reflexy ochrany individuálních práv.¹⁶ I zde je proto zjevné, že pohybovat se v dichotomii nárok/reflex neumožňuje plně obsáhnout podstatu sporu. Jedná se tedy opět o situaci, kdy jsou správní soudy nuceny „vytvářet“ veřejné subjektivní právo v kontextu obtížně definovatelných hranic soukromého a veřejného zájmu. Stejně jako ve věci *Žaves*, i zde soud shledal, že hranice jednoho ze zájmů byla překročena natolik intenzivně, že není vyloučena existence nároku.

5 Závěrečné úvahy

Cílem tohoto příspěvku bylo na příkladech z recentní judikatury poukázat na to, že veřejný zájem, jakož i hranice mezi ním a zájmem soukromým, procházejí minimálně v judikatuře správních soudů zásadní změnou. Základním východiskem tohoto příspěvku byly úvahy o tom, že právní řád vytváří dichotomii mezi právním nárokem a pouhým reflexem. Uvedené pojmy představují ideální stavy provázanosti soukromého a veřejného zájmu (v prvním jmenovaném maximální provázání, v druhém mizivé). Správní soudy jsou

¹⁵ Specifické je pak posouzení aktivní legitimace spolku Klimatická žaloba jako jednoho z žalobců. Nejvyšší správní soud svůj závěr o aktivní legitimaci tohoto spolku opírá o judikaturní obrat Ústavního soudu, který nedávnými nálezy vyslovil, že environmentální spolky mohou bránit veřejná subjektivní práva svých členů jako svá vlastní. Toto je zejm. relevantní v řízení o žalobě proti rozhodnutí, neboť se environmentální spolky mohou nyní dostat do obecně výhodnější pozice žalobce legitimovaného podle § 65 odst. 1 SŘS, nikoli pouze odst. 2. Notný význam má tato změna i pro řízení v zásahových žalobách, neboť i spolky nyní mohou tvrdit přímý zásah do svých práv ve smyslu rozsudku ve věci *EUROVLA* (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160).

¹⁶ Nelze si však nevsimnout, že takový mechanismus přezkumu není nový. Fakticky se vyskytuje u jakéhokoliv přezkumu opatření obecné povahy.

tímto nuceny reagovat na zvyšující se komplexnost prolínání mezi zájmy v mezích té stejné dichotomie, a vytvářet tak právní nároky tam, kde intenzita provázanosti zájmů není tak vysoká, jako v modelové (ideální) situaci.

Tento postup je nepochybně chvalitebný z hodnotového hlediska, ale může přinášet určité potíže. Sám rozšířený senát v rozsudku ve věci *Žaves* upřesnil, že tímto rozsudkem není dotčeno tradiční chápání např. přezkumných nebo přestupkových řízení, jejichž dopady do soukromých sfér a soukromých zájmů je stále nutné vnímat jako pouhé reflexy. Tím však do svého rozsudku vnesl určitou míru rozpornosti, neboť i v uvedených situacích lze přemýšlet o různých intenzitách zásahu soukromého zájmu. Setrvání na těchto východiscích, byť prakticky pochopitelné, tak vyznívá jen jako projev toho stejného dogmatismu, před kterým rozšířený senát varuje ve výše citované pasáži.

Z uvedených důvodů se domnívám, že oba popsané rozsudky mohou představovat pouze provizorní řešení. Je na zákonodárci, aby reflektoval zvyšující se komplexnost činnosti veřejné správy a posun v chápání rozmezí soukromého a veřejného zájmu.

References

- HEJČ, D. Správní žaloba nejvyššího státního zástupce z hlediska poslání správního soudnictví. *Právník*. 2023, č. 10, s. 897–912. ISSN 0231-6625.
- HIRSCHL, R. The Judicialization of Politics. In: WHITTINGTON, K. E., KELEMEN, R. D., CALDEIRA, G. A. (eds.). *The Oxford handbook of law and politics*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2008, s. 119–141. ISBN 978-0-19-920842-5.
- HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer 2018, 454 s. Reprint 2. vyd. z roku 1937. ISBN 978-80-7598-168-4.
- JANEČEK, V. Three Problematic Assumptions about Public Interest in Law. In: TICHÝ, L., POTACS, M. (eds.). *Public Interest In Law*. Cambridge: Intersentia, 2021, s. 75–93. ISBN 978-1-78068-970-8.
- KÜHN, Z. § 2. Poslání správních soudů. In: KÜHN, Z. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 2–15. ISBN 978-80-7598-479-1.

LIPKA, O. Veřejná správa mezi judicializací a deferencí. *Právnické*. 2024, č. 11, s. 1153–1166. ISSN 0231-6625.

PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2024. ISBN 978-80-280-0503-0.

SKULOVÁ, S. a kol. *Základy správní vědy*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7.

Contact – e-mail

468422@mail.muni.cz

VEŘEJNÝ ZÁJEM NA NEPŘIZNÁNÍ ODKLADNÉHO ÚČINKU ŽALOBĚ PROTI ROZHODNUTÍ SPRÁVNÍHO ORGÁNU VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ

Pavel Vetešík

Metropolitní univerzita Praha, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá verejným zájmom na neprižnaní odkladného účinku žalobe proti rozhodnutí správneho orgánu vo správnom sudníctví. Nejdříve vymezím podmínky pro přiznání odkladného účinku takové žalobě a účinky, jaké takové přiznání má pro napadené rozhodnutí. Také uvedu příklady zvláštní právní úpravy pro přiznání odkladného účinku žalobě a příklady přiznání odkladného účinku žalobě přímo ze zákona. Následně se budu věnovat samotnému veřejnému zájmu. Nejdříve vymezím, co se veřejným zájmem rozumí. Poté vysvětlím, jaké intenzity musí být narušení veřejného zájmu, aby k přiznání odkladného účinku žalobě nedošlo, a jaká je povaha této podmínky pro nepřiznání odkladného účinku žalobě. Také popíšu, kdo je povinen tvrdit a osvědčit narušení veřejného zájmu. Protože v případě rozporu práva žalobce s veřejným zájmem nelze návrh na přiznání odkladného účinku žalobě automaticky zamítnout, vymezím test proporcionality, na základě, kterého je zapotřebí vážit intenzitu hrozícího zásahu do práva žalobce s intenzitou narušení veřejného zájmu. Dále uvedu konkrétní případy, kdy nebylo správními soudy návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě z důvodu rozporu s veřejným zájmem vyhověno. Ochrana veřejného zájmu se text bude věnovat nejenom z hlediska *de lege lata* a *de lege ferenda*, ale i z historického hlediska.

Keywords in original language

Veřejný zájem; odkladný účinek žaloby; správní orgán; správní soudnictví; žalobce; test proporcionality.

Abstract

The paper deals with the public interest in not granting the suspensive effect of a lawsuit against a decision of an administrative body in administrative justice. First, I will define the conditions for granting a suspensive effect to such a claim and the effects that such a grant has for the contested decision. I will also give examples of special legislation for granting a suspensive effect to a lawsuit and examples of granting a suspensive effect to a lawsuit directly from the law. Subsequently, I will focus on the public interest itself. I will first define what is meant by public interest. Then I will explain how intense the public interest must be in order for the suspensory effect of the claim to not be granted and what is the nature of this condition for not granting the suspensive effect of the claim. I will also describe who is required to claim and certify a violation of the public interest. Since in the event of a conflict between the plaintiff's right and the public interest, the motion to grant a suspensive effect of the lawsuit cannot be automatically rejected, I will define a proportionality test based on which it is necessary to weigh the intensity of the imminent interference with the plaintiff's right against the intensity of the violation of the public interest. I will also list specific cases where the administrative courts did not grant a motion to grant a suspensive effect of the lawsuit due to a conflict with the public interest. The protection of the public interest will be addressed not only from the point of view of *de lege lata* and *de lege ferenda*, but also from a historical point of view.

Keywords

Public Interest; Suspensive Effect of a Lawsuit; Administrative Body; Administrative Justice; Plaintiff's; Proportionality Test.

1 Úvod

Jak vyplývá z § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „soudní řád správní“ či „SŘS“), ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným soudním řádem správním a za podmínek stanovených soudním řádem správním nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví soudní řád správní. Jedním z druhů

žalob je i žaloba proti rozhodnutí vydanému v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy [soudní řád správní pro tyto orgány zavádí legislativní zkratku „správní orgán“ – § 4 odst. 1 písm. a) SŘS]. Podle § 65 odst. 1 SŘS, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (soudní řád správní pro tyto úkony zavádí legislativní zkratku „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak.

Pokud soudní řád správní nebo zvláštní zákon nestanoví jinak, podání žaloby nemá odkladný účinek (§ 73 odst. 1 SŘS). Soudní řád správní však za stanovených podmínek umožňuje žalobě odkladný účinek přiznat. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že „[s]myslem přiznání odkladného účinku je totiž vytvoření takového prozatímního stavu, aby se vůbec mělo smysl dále soudit.“¹ Městský soud v Praze k povaze odkladného účinku žaloby uvedl, že „[p]řiznání odkladného účinku žalobě v řízení před soudem má povahu mimořádného opatření (neboť soud před vlastním rozhodnutím ve věci samé prolamuje právní účinky pravomocného rozhodnutí, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není jako celek zrušeno zákonným postupem). Přiznání odkladného účinku žalobě je tudíž krokem výjimečným...“² Krajský soud v Brně k tomu doplnil, že „[j]de o mimořádný nástroj zabránění stavu, kdy by v důsledku okamžitého výkonu pravomocného rozhodnutí správního orgánu byla konkrétním, zásadním a nevratným způsobem negativně ovlivněna možnost faktického výkonu hospodářské činnosti konkrétního subjektu nebo ohrožena samotná jeho existence, a to ve fázi před uskutečněním soudního přezkumu.“³ Jedná se tak v některých případech o výhradní prostředek, jak lze dosáhnout toho, aby „konečný úspěch žaloby nebyl jen formální, ale i faktický, tedy, aby ochrana poskytovaná veřejným subjektivním právům žalobce prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu byla včasná a spravedlivá.“⁴

¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 6. 8. 2008, sp. zn. 5 As 17/2008.

² Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 7. 2017, sp. zn. 11 Af 22/2017.

³ Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 3. 8. 2011, sp. zn. 62 Af 42/2011.

⁴ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2024, sp. zn. 14 A 46/2024.

Cílem mého příspěvku je analyzovat právní úpravu možnosti přiznat žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví odkladný účinek, a to prostřednictvím judikatury a odborné literatury. Právní úprava je nastavena takovým způsobem, že by přiznání odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví nemělo být v rozporu s *důležitým veřejným zájmem*.

2 Odkladný účinek žaloby a podmínky pro jeho přiznání

Podle ustanovení § 73 odst. 2 SŘS soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Pro přiznání odkladného účinku žalobě tak musí být podle § 73 odst. 2 SŘS kumulativně splněny tři podmínky: (i) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by musely znamenat pro žalobce újmu, (ii) tato újma žalobce by musela být nepoměrně větší než újma, jaká může přiznáním odkladného účinku vzniknout jiným osobám, a (iii) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

Rozhodnutí o přiznání odkladného účinku je podle své povahy dočasným rozhodnutím, neboť platí do doby pravomocného skončení soudního řízení ve věci samé, a nelze proto proti němu podat kasační stížnost [§ 104 odst. 3 písm. c) SŘS], z čehož vyplývá, že při rozhodování o přiznání odkladného účinku žalobě soud nepřezkoumává v mezích žalobních bodů žalobou napadené výroky rozhodnutí, jak to musí činit při rozhodování ve věci samé (§ 75 odst. 2 SŘS), ale zjišťuje jen existenci uvedených zákonných předpokladů.⁵ Pokud by žalobce k opodstatnění návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby podle § 73 odst. 2 SŘS tvrdil, že rozhodnutí správního orgánu je nezákonné a zasahuje do poměrů žalobce, je k tomu zapotřebí uvést, že nelze zaměňovat otázku naplnění podmínek pro přiznání odkladného účinku žaloby s otázkou údajné nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu. K ověření důvodnosti tohoto tvrzení slouží právě

⁵ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2023, sp. zn. 11 A 117/2023.

soudní řízení, v jehož počátečním stadiu je předčasné činit jakékoliv závěry o zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu a řízení, které mu předcházelo. Tvzení o nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu je inherentní všem žalobám podle § 65 SŘS a není zřejmé, v čem by se situace žalobce lišila od ostatních žalobců do takové míry, aby to odůvodňovalo použití tak mimořádného opatření, jakým je bezesporu přiznání odkladného účinku žalobě.

K samotným správním rozhodnutím správního orgánu je zapotřebí dodat, že požívají presumpce zákonnosti a správnosti, pokud nebudou právem předpokládanou procedurou odstraněna. Určitá míra nejistoty ohledně udržitelnosti správních rozhodnutí v soudním řízení však není podle mého názoru argumentem pro konzervování stavu. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že „... *případná nezákonnost rozhodnutí, jeho nepřiměřenost, nepředvídatelnost a nepřezkoumatelnost, nedostatečně zjištěný skutkový stav nebo procesní vady mající vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí nemohou být důvodem pro přiznání odkladného účinku žalobě. Tyto důvody, které tvoří zároven žalobní námitky, se totiž týkají samotného merita věci, nikterak se nevztahují na otázky vzniku újmy na straně žalobce, která by mohla nastat výkonem nebo jinými právními následky žalobou napadeného rozhodnutí a které by mělo přiznání odkladného účinku žalobě zabránit.*“⁶

K naplnění podmínek pro přiznání odkladného účinku žalobě odborná literatura uvádí, že: „*[n]estačí v návrhu pouze poukázat na možnost vzniku újmy, ale od žalobce je třeba požadovat především tvrzení o tom, že mu v důsledku napadeného rozhodnutí vznikne nepoměrně větší újma, a také vysvětlení, v čem tato újma a její intenzita spočívá. Vznik újmy musí být v příčinné souvislosti s výkonem napadeného rozhodnutí či jiným právním následkem plynoucím z rozhodnutí (srov. usnesení KS v Praze sp. zn. 45 Af 15/2013). Zároveň musí jít o následek určité intenzity, aby jej bylo vůbec možno označit za újmu (zákon hovoří o újmě „nepoměrně větší“, nikoliv o pouhé „újmě větší“).*“⁷ S tímto názorem se lze ztotožnit a dodat, že povinnost tvrdit a prokázat vznik újmy je tak na žalobci,⁸ kdy však nepostačuje obecně uvést, že mu vznikne újma, ale žalobce musí konkrétně specifikovat,

⁶ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2017, sp. zn. 5 Af 31/2014.

⁷ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 595.

⁸ Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 52 Ca 9/200 (č. 87/2004 Sb. NSS).

v čem má újma spočívat, a toto své tvrzení musí doložit.⁹ S tím se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud, který dodává, že žalobce je povinen nejen tvrdit, že mu výkonem žalobou napadeného rozhodnutí vznikne újma, nýbrž též svá tvrzení prokázat.¹⁰ Řízení o návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby je tak charakterizováno přísnou dispoziční zásadou a soud je při posuzování důvodnosti návrhu oprávněn vycházet výhradně z důvodů, které žalobce uvede ve svém návrhu.¹¹

K samotnému odkladnému účinku dodávám, že ustanovení § 73 odst. 2 až 5 SŘS se přiměřeně užije i pro podání kasační stížnosti (§ 107 SŘS) a návrhu na obnovu řízení (§ 117 odst. 1 SŘS).

Je zapotřebí zmínit, že v některých případech zákonodárce přiznal žalobě odkladný účinek ze zákona. Jedná se např. § 9d odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (žaloba proti rozhodnutím vydaným v navazujících řízeních¹²), nebo § 61 odst. 4 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů (žaloba proti rozhodnutí o udělení pokuty). Také je zapotřebí zmínit, že v některých případech zákonodárce automaticky předpokládal rozpor přiznání odkladného účinku s veřejným zájmem. Jedná se např. § 115g zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů,¹³ nebo § 225 odst. 1 zákona č. 374/2015 Sb., o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu, ve znění pozdějších předpisů.¹⁴ A dále je zapotřebí zmínit, že v některých

⁹ BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPIŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. *Soudní řád správní: komentář*. [online]. 3. akt. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/> [cit. 7. 4. 2024].

¹⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. února 2012, sp. zn. 1 As 27/2012.

¹¹ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2024, sp. zn. 15 A 38/2024.

¹² Kdy soud i bez návrhu rozhodne o přiznání odkladného účinku žalobě nebo o předběžném opatření podle soudního řádu správního, přičemž soud přizná žalobě odkladný účinek nebo nařídí předběžné opatření, hrozí-li nebezpečí, že realizaci záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí.

¹³ Žaloba proti rozhodnutí České národní banky o opatření k řešení krize ústřední protistrany, kdy přiznání odkladného účinku žalobě by bylo v rozporu s důležitým veřejným zájmem ve smyslu § 73 odst. 2 SŘS, není-li prokázán opak.

¹⁴ Žaloba proti rozhodnutí České národní banky o opatření k řešení krize, pozastavení plnění ze smlouvy podle § 81a, pozastavení výkonu práva na zajištění podle § 81b odst. 1, pozastavení práva na ukončení závazku podle § 81b odst. 2, snížení položek kmenového kapitálu tier 1 nebo o odpisu a konverzi odepisovatelných kapitálových nástrojů a vnitroskupinových způsobilých závazků, kdy přiznání odkladného účinku žalobě by bylo v rozporu s důležitým veřejným zájmem ve smyslu § 73 odst. 2 SŘS, není-li prokázán opak.

případech zákonodárce podmínky pro přiznání odkladného účinku žaloby stanovil vlastní.¹⁵

3 Účinky přiznání odkladného účinku žaloby pro napadené rozhodnutí

Podle § 72 odst. 3 SŘS přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí. Tyto účinky spočívají v tom, že nelze vykonávat práva spojená s rozhodnutím ani vynucovat splnění těchto povinností. S rozhodnutím o uložení pokuty a odkladem jeho vykonatelnosti tak lze spojit pouze odložení povinnosti zaplatit uloženou pokutu a náhradu nákladů správního řízení, nikoliv popřít fakt, že žalobce byl shledán vinným z porušení právních předpisů. Přiznání odkladného účinku žalobě nemůže vyvolat právní účinky spočívající v zamezení dalšímu postihu žalobce za porušení stejné právní povinnosti, které bylo předmětem rozhodnutí správního orgánu.

Smyslem přiznání odkladného účinku je tak odložit vykonatelnost žalobou napadeného správního rozhodnutí a fixovat stávající stav věcí, jako by toto rozhodnutí vůbec nebylo vydáno.¹⁶ Odkladný účinek tedy vytvoří situaci, jako by žalovaný správní orgán (ještě) nerozhodl, tj. nezamítl žádost, nebo např. nevydal rozhodnutí ukládající nějakou povinnost.¹⁷ Odborná literatura k tomu doplnila, že „[k]onkrétní projev odkladného účinku lze demonstrovat např. na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č.j. 2 As 60/2008-103, publ. pod č. 1763/2009 Sb. NSS, podle kterého platí, že je-li sankčním rozhodnutím správního orgánu uložen trest zákalu činnosti, doba tohoto uloženého zákalu neběží v období, kdy byl soudem žalobě napadající toto rozhodnutí přiznán odkladný účinek.“¹⁸

¹⁵ Např. podle § 4 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů, je-li podána žaloba proti rozhodnutí podle zákona o vyvlastnění, přizná soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením žalobě odkladný účinek, jestliže je žalobce závažně ohrožen ve svých právech a přiznání odkladného účinku se nedotkne nepříměným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.

¹⁶ POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 660.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 24. 4. 2019, č. j. 6 Azs 36/2019-19.

¹⁸ POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 661.

Jak již bylo uvedeno, přiznání odkladného účinku rozhodnutím soudu představuje výjimku z pravidla a je vyhrazeno ojedinělým případům. Odborná literatura k tomu dodává, že „[z]ákon přitom nestanoví, ke kterému okamžiku dochází k pozastavení účinků napadeného rozhodnutí. NSS v tomto ohledu zdůrazňuje, že soudy musí při stanovení toho, zda odkladný účinek působí *ex tunc* či *ex nunc*, posuzovat každý případ jednotlivě. Vždy musí přihlídnout k tomu, jaká práva a povinnosti žalobce či jiných účastníků jsou v jaké míře obročena či dotčena, neboť veřejná správa je velmi různorodou činností s různorodými dopady svých postupů do právních sfér adresátů. Při posuzování nástupu účinků institutu odkladného účinku je nutné zvažovat všechny aspekty každého jednoho případu a zkoumat, jaké důsledky přiznání odkladného účinku má pro jednotlivé subjekty řízení. Lze se však setkat i s názory, které stanoví, že odkladný účinek nastupuje vždy s účinky *ex nunc*, ale i s názory, že působí *ex tunc*.“¹⁹

4 K rozporu s důležitým veřejným zájmem

Jak již bylo uvedeno, pro přiznání odkladného účinku žalobě musí být naplněna hmotněprávní podmínka, že přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Soudní řád pojem „veřejná zájem“ nevymezuje. Jedná se tak o zájem společnosti na ochraně určitých hodnot a zájmů, které mohou být rozdílné pro fyzické i právnické osoby. K obecnému vymezení veřejného zájmu Ústavní soud uvedl, že „... veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrozličnějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, ježž ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, 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.“²⁰

V souladu s výše uvedeným je také doktrinální pojetí veřejného zájmu. Veřejný zájem je kategorie, která má u každého rozhodnutí svůj konkrétní obsah, jenž je spojen s okolnostmi konkrétního případu. Je třeba jej vyvodit z právní úpravy a jejích dílů, z právní politiky a posouzením různých hodnotových hledisek podle úkolů správy v příslušných oblastech (sociální,

¹⁹ FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T. a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 405–406.

²⁰ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. 6. 2005, Pl. ÚS 24/04, č. 327/2005 Sb.

kulturní, ochrany životního prostředí apod.).²¹ Veřejným zájmem není cokoliv, co za veřejný zájem pokládá např. správní orgán, ale jen to, co je jako veřejný zájem chráněno zvláštními zákony.²²

Komentářová literatura k vymezení veřejného zájmu podle § 73 odst. 2 SŘS dodává, že „[n]ejde přitom o nejobecnější veřejný zájem, aby adresáti veřejné správy respektovali rozhodnutí správních orgánů a podrobili se jejich účinkům. Stejně tak judikatura neakceptuje za relevantní veřejný zájem státu na včasném výběru daní. Do úvahy se berou pouze konkrétnější veřejné zájmy, jako je zájem na bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích (v souvislosti se zákazem řízení motorových vozidel nebo pozbytím oprávnění k řízení vozidel), zájem na ochraně bezpečnosti (v souvislosti s povinností cizince, jenž se dopustil trestné činnosti, vycestovat z území, nebo v souvislosti s povinností odstranit stavbu, jejíž havarijní stav ohrožuje bezprostřední okolí). Akceptovány jsou tedy takové dílčí veřejné zájmy, které souvisí s konkrétními okolnostmi daného případu.“²³

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu zdůraznil, že „... nelze v obecnosti definovat přesné metodologické směrnice pro výklad § 73 odst. 2 s. ř. s. To je u tohoto typu norem, spojených s vysoce abstraktní hypotézou, z povahy věci vyloučeno. Normy jako § 73 odst. 2 s. ř. s. jsou zákonodárcem záměrně vytvořeny jako pravidla, dávající soudci širokou volnost uvážení. Pokusem o jednoznačné ‚naryšování‘ standardů pro posuzování takto abstraktních norem by rozšířený senát narušil povinnost soudce posoudit každou jednotlivou kauzu se zřetelem na všechny její zvláštnosti.“²⁴ K obsahu pojmu „důležitý veřejný zájem“ v § 73 odst. 2 SŘS rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dodal, že jej nelze považovat za totožný s obsahem pojmu „závažný veřejný zájem“ v § 66 odst. 2 SŘS.²⁵

Podmínka, že přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem, byla zavedena až od 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění

21 HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8 vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 83 a 358.

22 VEDRAL, J., *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 817–818.

23 KUHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 587.

24 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58 (č. 3270/2015 Sb. NSS).

25 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 24. 6. 2015, sp. zn. 2 As 103/2015-128 (č. 3254/2015 Sb. NSS).

pozdějších předpisů, a některé další zákony. Do této doby postačoval rozpor s jakýmkoliv i nedůležitým či prostým veřejným zájmem. Komentářová literatura k tomu doplňuje, že „[z]ákon poskytuje ochranu toliko ‚důležitému veřejnému zájmu‘, což ovšem nelze vykládat tak, že by tím byla a priori vyloučena ochrana některého konkrétního veřejného zájmu. Je totiž již pojmovým znakem veřejného zájmu, že jeho podstatou je ochrana společensky významných (tedy důležitých) hodnot a právních vztahů. Uvedenému slovnímu spojení je třeba přičknout ten význam, že nabádá k prověření intenzity naplnění konkrétního veřejného zájmu v daném případě, což souvisí s otázkou proporcionality.“²⁶

K posuzování rozpornosti s důležitým veřejným zájmem Nejvyšší správní soud uvedl, že z povinnosti ústavně konformního výkladu § 73 odst. 2 SŘS vyplývá, že v případě kolize základního práva žalobce s veřejným zájmem nepostačí pro zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku pouhá existence kolidujícího veřejného zájmu, nýbrž je nutné vážit s pomocí testu proporcionality intenzitu hrozícího zásahu do základního práva svědčícího žalobci s intenzitou narušení veřejného zájmu.²⁷ Jedná se o tzv. třístupňového test proporcionality,²⁸ obsahující (1) *test vhodnosti*, tj. zdali okamžitý výkon napadeného rozhodnutí, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl; (2) *test potřebnosti*, tj. zdali je okamžitý výkon napadeného rozhodnutí ve vztahu k dotčeným základním právům nejšetnější z více možných prostředků umožňujících dosažení sledovaného cíle; a (3) *test poměrování*, tj. porovnání závažnosti v kolizi stojícího základního práva a veřejného zájmu.

Rozpor s důležitým veřejným zájmem je dle mého názoru zapotřebí rozlišovat, zda žalobcem je fyzická osoba podnikající a právnická osoba nebo nepodnikající fyzická osoba. V případě rozhodnutí, které se vztahují k podnikání fyzických podnikajících a právnických osob v určité oblasti, je veřejným zájmem např. to, aby v České republice na určitém trhu podnikaly důvěryhodné subjekty v souladu s relevantní zákonnou úpravou. Veřejný zájem

²⁶ KUHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 587.

²⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 6. 8. 2008, sp.zn. 5 As 17/2008 (č. 1698/2008 Sb. NSS).

²⁸ Srov. nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (č. 214/1994 Sb.); ze dne 21. 3. 2022, sp. zn. III. ÚS 256/01 (č. 37/2002 Sb. ÚS); ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (č. 405/2002 Sb.).

týkající se podnikání důvěryhodných subjektů na určitém trhu v České republice dle mého názoru většinou převažuje nad individuálním zájmem žalobce. Důležitým veřejným zájmem je i zájem na ochraně peněžních prostředků klientů fyzické podnikající a právnické osoby, která s nimi v rámci podnikatelské činnosti disponuje.²⁹

Důležitým veřejným zájmem je také zájem na ochraně spotřebitele, aby např. spotřebitelské úvěry poskytovaly pouze subjekty, které je poskytují v souladu s právními předpisy. Soud by tak měl vzít v úvahu podstatu věci, tj. povahu činnosti, kterou fyzická podnikající a právnická osoba vyvíjela jako předmět svého podnikání a povahu jednání, za které ji byla uložena pokuta. Účinek uložené pokuty je úzce spjat s vysokou odpovědností a žádoucí sebereflexí při poskytování služeb takové osoby (v posuzovaném případě se jednalo o poskytování služeb investičního poradenství). Odkladný účinek žaloby by vzhledem k povaze podnikatelské činnosti mohl vést ke snížení důvěry veřejnosti v odpovědné jednání takové osoby, což by mohlo být v rozporu s veřejným zájmem.³⁰ K tomu lze odkázat na usnesení Městského soudu v Praze, podle kterého „[v] úvahu je totiž nutné brát důležitý veřejný zájem na řádném fungování finančního trhu, profesionálním výkonu činností, [...] a zájem zákazníků na tom, aby subjekty působící na finančním trhu jednaly v souladu se zákonem. Pokud by tomu tak nebylo, byla by snížena důvěra veřejnosti v subjekty působící na trhu a zhoršeny podmínky k výkonu jejich činností. Jedná se rovněž o oblast, která je státem přísně regulována. V případě zjištění provinění dochází ke znedůvěryhodnění celého systému a trhu, a to jak pro ostatní zde působící subjekty, tak pro samotné zákazníky. Promítá se zde proto silný veřejný zájem na zdravém fungování finančního trhu jakožto integrální součásti národní ekonomiky a současně též snaha o ochranu zákazníků jakožto nepoměrně slabší strany (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2017, č.j. 1 Afs 182/2017-50).“³¹

K rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo zrušeno podnikatelské oprávnění právnické osoby, Městský soud v Praze uvedl, že „[p]okud by tedy městský soud přiznal odkladný účinek žalobě proti rozhodnutí, jímž se ruší oprávnění k činnosti, umožnil by tím žalobci po celou dobu soudního řízení opět působit na trhu a poskytovat služby, což by nastolilo stav před zrušením registrace a tím zcela popřelo předchozí kroky

²⁹ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2021, sp. zn. 3 Af 8/2021.

³⁰ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 7. 2015, sp. zn. 9 Af 51/2015.

³¹ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2019, sp. zn. 14 Af 15/2017.

žalovaného. Žalobce by mohl pokračovat ve své činnosti i tím způsobem, který jej připravil o oprávnění. Podle městského soudu by takový stav byl v rozporu s výše uvedeným veřejným zájmem na tom, aby činnosti upravené zákonem o nebankovním poskytování spotřebitelských úvěrů, tj. konkrétně činnosti tak vysoce profesionalizované a rizikové vykonávaly jen osoby, které bez jakýchkoli pochybností řádně plní povinnosti. U žalobce však o tomto panují pochyby. Tento závěr bude moci být vyvrácen až případným zrušujícím rozhodnutím zdejšího soudu. Do té doby nelze bez dalšího předpokládat, že žalobce neporušil své povinnosti, a opět mu umožnit pokračovat v poskytování služeb. Z uvedeného je proto zřejmé, že zrušení oprávnění k činnosti nebankovního poskytovatele spotřebního úvěru podle příslušných ustanovení, jež byla v případě žalobce aplikována, představuje dle městského soudu jednoznačně nástroj ochrany veřejného zájmu na ochraně finančního trhu a obezřetném výkonu činností subjektů působících v oblasti poskytování spotřebitelských úvěrů, potažmo na ochraně zákazníků. V případě pozastavení účinků rozhodnutí o odnětí oprávnění k činnosti by došlo k popření smyslu tohoto opatření, a tedy ochrany veřejného zájmu.³²

Ačkoliv je odnětí povolení k provozování činnosti nepochybně nejzávažnějším zásahem do činnosti fyzické podnikající a právnické osoby, která nemůže ve své činnosti pokračovat, to však právě může být ve veřejném zájmu, kterým může být ochrana finančního trhu a ochrana spotřebitele.³³ Na druhou stranu by měl soud zkoumat, i jaké důvody vedly ke zrušení podnikatelského oprávnění právnické osoby. Pokud by důvodem bylo porušení administrativních povinností, tedy porušení povinností podnikatele, které není natolik ohrožující, že by bez dalšího a *prima facie* ovlivňovala zdraví ekonomiky či znevěrohodnila finanční systém a tím i celý trh a dalším pokračováním v podnikatelské činnosti v době soudního řízení by nedošlo ke způsobení újmy přímo spotřebitelům či investorům, není vyloučeno, že by veřejný zájem na řádném fungování finančního trhu nebyl v konkrétním případě tak silně ohrožen. V takovém případě by přiznání odkladného účinku žaloby nemuselo být v rozporu s důležitým veřejným zájmem.³⁴

Důležitým veřejným zájmem je i zájem společnosti na účinném postihu protiprávního jednání a předcházení jeho výskytu na finančním trhu, jakož i skutečnost, že pachatel takového protiprávního jednání může získat dostatečný prostor k tomu, aby byl výkon rozhodnutí později zmařen. Důležitými

³² Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2023, sp. zn. 11 A 117/2023.

³³ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 1. 2024, sp. zn. 8 A 148/2023.

³⁴ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2024, sp. zn. 14 A 46/2024.

prvky účinného postihu jsou rychlost, neodvratitelnost a citelnost sankce.³⁵ Pouze tak může sankce plnit svoji úlohu s ohledem na princip individuální a generální prevence. Nelze ani pominout skutečnost, pokud žalobce již byl v minulosti opakovaně postihován za totožné protiprávní jednání a k žádné nápravě to nevedlo.³⁶

V případě rozhodnutí, které se vztahují k nepodnikajícím fyzickým osobám je veřejným zájmem zejména respektování zákonů.³⁷ Je však nutno připomenout dočasnou povahu rozhodnutí o přiznání odkladného účinku, proto soud v případě rozhodnutí ukládající nepodnikající fyzické osobě peněžité plnění posuzuje, zda taková plnění nemá významný zásah do majetkové sféry takové osoby,³⁸ nebo v případě rozhodnutí ukládající zákaz činnosti v podobě zákazu řízení motorových vozidel³⁹ soud posuzuje, zda na nepodnikající fyzické osobě není existenčně závislá jí blízká osoba (např. ze zdravotních důvodů, rozvážení dětí do škol a školek)⁴⁰ nebo zda ztráta oprávnění řídit motorová vozidla by podstatným způsobem ztížila vykonávání povolání (např. pokud osoba dojíždí do práce z odlehle části bez dobrého připojení k místu výkonu práce),⁴¹ anebo v případě rozhodnutí o odstranění stavby soud posuzuje negativní a nezvratné následky spojené s odstraněním stavby.⁴² Pokud by peněžité plnění významný zásah do majetkové sféry nepodnikající fyzické osoby nemělo, nebo na nepodnikající fyzické osobě u zákazu řízení motorových vozidel by nebyla existenčně závislá jí blízká osoba⁴³ nebo by nebyl podstatným způsobem ztížen výkon povolání, anebo u stavby by její odstranění negativní a nezvratné následky nemělo, soud by z důvodu veřejného zájmu odkladný účinek žalobě nepřiznal.

³⁵ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2021, sp. zn. 9 Af 2/2021.

³⁶ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2018, sp. zn. 5 Af 29/2018.

³⁷ Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2023, sp. zn. 43 A 35/2023.

³⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 11. 6. 2015, č. j. 10 Ads 104/2015-38, nebo ze dne 27. 8. 2015, č. j. 9 Ads 183/2015-23.

³⁹ Veřejným zájmem je, aby motorová vozidla řídily osoby, které respektují pravidla silničního provozu.

⁴⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 15. 1. 2013, č. j. 1 As 183/2012-33, nebo ze dne 10. 10. 2016, č. j. 7 As 199/2016-30.

⁴¹ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2024, sp. zn. 14 A 46/2024.

⁴² Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 14. 6. 2024, č. j. 4 As 91/2024-47.

⁴³ Nejvyšší správní soud ČR v usnesení ze dne 25. 9. 2008, č. j. 2 As 60/2008-103 (č. 1763/2009 Sb. NSS), uvedl: „V případě, kdy je jako sankce uložen zákaz řízení motorových vozidel, je nutno zohlednit fakt, že tento trest kromě funkce represivní (která je mu imanentní) v sobě zahrnuje silně též funkci obrannou, a to zejména ve vztahu k ostatním účastníkům řízení silničního provozu.“

K otázce, kdo je povinen rozpor s důležitým veřejným zájmem tvrdit a prokázat, Krajský soud v Praze uvedl, že „[d]otčený veřejný zájem v případě rozhodování o přiznání odkladného účinku žalobě, je povinen tvrdit a osvědčovat žalovaný. Újmu, jež by měla vzniknout jiným osobám, by měl žalovaný též zmínit, je-li mu z průběhu správního řízení známa. V obou případech však není žalovaný zatížen břemenem tvrzení a břemenem osvědčovacím, neboť soud je oprávněn doklady k osvědčení brozícího dotčení veřejného zájmu, popř. i práv třetích osob, obstarat i z moci úřední. Neuvede-li žalovaný tyto okolnosti, popř. je neosvědčí, nevede to automaticky k vyhovění návrhu na přiznání odkladného účinku. Pasivita žalovaného však zvyšuje pravděpodobnost, že soud existenci těchto okolností, jež brání přiznání odkladného účinku žalobě, nebude schopen zjistit a návrhu vyhoví.“⁴⁴ Nejvyšší správní soud tento závěr upřesnil, že tvrdit a osvědčovat rozpor přiznání odkladného účinku s důležitým veřejným zájmem, popř. i újmu, jež by měla vzniknout jiným osobám, je úkolem žalovaného, a soud tak není oprávněn zjišťovat splnění uvedených podmínek z úřední povinnosti.⁴⁵

Závěrem lze ještě dodat, že k posouzení podmínky, zda přiznání odkladného účinku žaloby je v rozporu s důležitým veřejným zájmem, ani *de facto* nemusí dojít. Je to v případě, že soud neshledá naplnění dalších podmínek pro přiznání odkladného účinku. Posouzení rozporu s důležitým veřejným zájmem si totiž soud ve většině případů nechává jako poslední.⁴⁶

Jak již bylo uvedeno, ustanovení § 73 odst. 2 až 5 SŘS se přiměřeně užije i pro podání kasační stížnosti (§ 107 SŘS) a Nejvyšším správním soudem tak může být přiznán odkladný účinek kasační stížnosti. Není vyloučeno, aby byl odkladný účinek kasační stížnosti přiznán i žalovanému správnímu orgánu. Odborná literatura k tomu uvedla, že „[v] jeho případě nejde o ochranu subjektivních práv, nýbrž o ochranu objektivní zákonnosti, veřejného zájmu či stability judikatury.“⁴⁷ Nejvyšší správní soud k tomu dodal, že „[p] ůjde však o případy výjimečné, kdy odložení účinků rozhodnutí krajského soudu bude podmíněno ochranou důležitého veřejného zájmu, jehož obrožení bude v konkrétním případě představovat právě onu nepoměrně větší újmu, než která přiznáním odkladného účinků vznikne jiným osobám a jež

⁴⁴ Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2013, sp. zn. 45 A 4/2013 (č. 2852/2013 Sb. NSS).

⁴⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 25. 5. 2017, č. j. 2 Azs 163/2017-20.

⁴⁶ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2019, sp. zn. 8 Af 33/2019.

⁴⁷ POTĚŠIL, L. *Kasační stížnost*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 216.

nebude v rozporu s jiným veřejným zájmem. Žalovaný musí stejně jako žalobce újmu tvrdit a osvědčit, tj. vysvětlit, v čem tato újma a její intenzita spočívá. Na žalovaného musí být z hlediska tvrzené újmy, její intenzity a jejího osvědčení kladeny stejné nároky jako na žalobce. Újmou žalovaného proto nebude obrožení jakéhokoli veřejného zájmu, resp. veřejného zájmu v širším slova smyslu, tj. např. zájmu na obecném výběru daní, na jednotném postupu správních orgánů či na procesně hladkém průběhu řízení. Obrožení veřejného zájmu nemůže zpravidla představovat ani přiznání a vyplacení určité částky důchodu. Náklady důchodového pojištění jsou součástí nákladů státního rozpočtu; s ohledem na jeho rozsah a obsah je i případné vyplacení neprávem přiznané dávky újmou spíše zanedbatelnou. [...] Jako příklad újmy na straně žalovaného lze uvést obrožení důležitého veřejného zájmu, kterým je ochrana vzácné kulturní památky, jež by mohla být nepřiznáním odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného nevratně poškozena nebo zničena. Za obrožení důležitého veřejného zájmu lze považovat i případy, které již rozšířený senát jako výjimečné uvedl v usnesení ve věci sp. zn. 2 Ans 3/2006: vrácení řidičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi, udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku.⁴⁸

Typickým příkladem, kdy byl odkladný účinek kasační stížnosti přiznán i žalovanému správnímu orgánu, je v případě poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, ve vztahu k povinnosti mlčenlivosti. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že „[s]těžovatelka ve svém návrhu správně poukázala na skutečnost, že sice obecně existuje veřejný zájem na poskytování informací, nicméně v projednávané věci tento obecný veřejný zájem soupeří s jiným důležitým veřejným zájmem, kterým je ochrana údajů předávaných v rámci spolupráce orgánů dohledu v zemích Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru. Srovná-li NSS tyto dva veřejné zájmy, dospívá k závěru, že ochraně údajů je v tomto případě nutno dát dočasně přednost právě s ohledem na nezvratné následky, které by nastaly v případě, kdyby NSS účinky napadeného rozsudku neodložil. Je-li ve věci samé spor mj. o to, zda stěžovatelka má, či nemá informace poskytnout, je namíste chránit tyto údaje do doby, než NSS rozhodne ve věci samé.“⁴⁹

Je také zapotřebí zmínit, že soud nepřizná žalobě či kasační stížnosti odkladný účinek podle § 73 SŘS nebo § 107 SŘS, je-li možné lépe vyvážit

⁴⁸ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58 (č. 3270/2015 Sb. NSS).

⁴⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 3. 5. 2018, č. j. 10 As 118/2018-47.

riziko hrozící újmy navrhovatele a ochranu veřejného zájmu vydáním předběžného opatření podle § 38 SŘS, přičemž soud by v takovém případě měl poučit navrhovatele v souladu s § 36 odst. 1 SŘS o tom, že může podat návrh na vydání předběžného opatření.⁵⁰ Tento závěr byl pravděpodobně i dalším impulsem pro návrh změny § 73 odst. 2 SŘS v připravované novele soudního řádu správního, která byla Ministerstvem spravedlnosti na sklonku roku 2023 zaslána do meziresortního připomínkového řízení.⁵¹ Změna spočívala v tom, že návrh na přiznání odkladného účinku žaloby by mohl být dán pouze v případě, že by tak stanovil zvláštní zákon.⁵² Tento návrh však byl z novely soudního řádu správního na základě odporu připomínkových míst vypuštěn.

⁵⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 27. 9. 2022, č. j. 8 Afs 92/2022-141.

⁵¹ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. *eKLEP pro veřejnost* [online]. [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCYHKVNMK>

⁵² Důvodová zpráva k této změně uvedla: „Jako problematické je u tohoto institutu hodnoceno, že se v mnoha ohledech překrývá s institutem předběžného opatření. Podle dosavadní judikatury totiž platí, že lze-li účinky spojené s rozhodnutím správního orgánu odvrátit přiznáním odkladného účinku žalobě, má tento institut přednost před institutem předběžného opatření (srov. blížě usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. Na 112/2006-37). Onu problematickost lze pak spatřovat za prvé v jeho velmi širokém dopadu, kdy přiznáním odkladného účinku žalobě se pozastavují všechny možné účinky žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu, a za druhé v jeho působení pro futuro, když přiznání odkladného účinku žaloby nepůsobí zpětně nýbrž až od vykonatelnosti rozhodnutí soudu o přiznání odkladného účinku žalobě (to kupř. znamená, že stalo-li se do té doby napadené rozhodnutí správního orgánu vykonatelným, bylo nutné se jím do doby přiznání odkladného účinku žalobě řídit, přičemž v té době mohlo toto rozhodnutí přivodit určité následky). Vzhledem k oběma právě uvedeným důvodům se navrhuje dosavadní vztah těchto institutů upravit, a to omezením použitelnosti institutu odkladného účinku žaloby ve prospěch institutu předběžného opatření. Institut předběžného opatření totiž lépe umožňuje konkretizovat, co má být dotčeno. Oproti institutu odkladného účinku žaloby, jehož přiznáním se odkládají všechny účinky napadeného rozhodnutí správního orgánu, dochází u institutu předběžného opatření k omezení šíře účinků na nezbytné minimum tak, aby nedocházelo ke zbytečným a nedůvodným zásahům do práv třetích osob. Nutno dodat, že navrhované omezení institutu odkladného účinku žaloby se bude týkat pouze odkladných účinků přiznaných žalobě na návrh rozhodnutím soudu podle obecné úpravy soudního řádu správního. Navrhuje se totiž, aby návrh na přiznání odkladného účinku šlo podat nikoli proti každému rozhodnutí správního orgánu, nýbrž pouze tehdy, pokud to výslovně umožní zvláštní zákon. Tím bude tento institut omezen skutečně pouze na případy, ve kterých je jeho ponechání žádoucí. Současně je tím dán prostor, aby zvláštní zákon podle potřeby zpřesnil, jaké účinky se přiznáním odkladného účinku odkládají. V případech, ve kterých nebude mít žaloba odkladný účinek ze zákona a ve kterých ani nebude zvláštním zákonem výslovně umožněno podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě rozhodnutím soudu, budou mít účastníci řízení nově prostor domáhat se nařízení předběžného opatření, kterým by byla někomu uložena zatímni povinnost něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Půjde tak kupř. nařídit předběžné opatření, kterým bude jiné osobě zatímně zakázáno vykonat právo přiznané ji napadeným rozhodnutím správního orgánu (kupř. stavebníkovi bude zatímně zakázáno provést stavbu podle napadeného stavebního povolení).“

5 Závěr

Ačkoliv podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví nemá odkladný účinek, na návrh žalobce jej může krajský soud přiznat. Smyslem je vytvoření mezitímního stavu, aby se vůbec mělo smysl dál soudit. Návrh žalobce však musí splnit předpoklady, mezi které patří i to, že odkladný účinek nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Nejedná se však o prostý veřejný zájem, ale o důležitý veřejný zájem. Jedná se o různé konkrétní veřejné zájmy, které jsou upřednostněny před zájmem soukromým, a to zájmem žalobce. Pokud by však došlo ke kolizi základního práva žalobce s veřejným zájmem, je zapotřebí tento střet posoudit pomocí testu proporcionality. Ačkoliv je přiznání odkladného účinku žaloby mimořádným opatřením a mělo by být krokem výjimečným, z rozhodovací praxe je zřejmé, že život přináší různé situace, na které je třeba adekvátně reagovat. Cílem mého příspěvku je analyzovat právní úpravu možnosti přiznat žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví odkladný účinek, a to prostřednictvím judikatury a odborné literatury, přičemž se domnívám, že jím byla potvrzena hypotéza, že *právní úprava je nastavena takovým způsobem, že by přiznání odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví nemělo být v rozporu s důležitým veřejným zájmem*.

References

- BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPIŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. *Soudní řád správní komentář* [online]. 3. akt. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz> [cit. 7. 4. 2024].
- FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T. a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, 671 s. ISBN 978-80-7502-611-8.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8 vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 570 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
- JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, 1142 s. ISBN 978-80-7400-498-8.
- KUHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1073 s. ISBN 978-80-7598-479-1.

POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, 1151 s. ISBN 978-80-7502-024-6.

POTĚŠIL, L. *Kasační stížnost*. Praha: C. H. Beck, 2022, 320 s. ISBN 978-80-7400-899-3.

VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

Contact – e-mail

pavel.vetesnik@mup.cz

ÚČAST ENVIROMENTÁLNÍCH SPOLKŮ V ŘÍZENÍ O ZRUŠENÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU¹

Jan Novotný

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá účasťou tzv. enviromentálnych spolku – akožto predstaviteľu verejnosti – v súdnych řízení o zrušení územního plánu ve smyslu § 101a odst. 1 soudního řádu správního. V příspěvku bude rozebrána otázka naplnění aktivní procesní legitimace a aktivní věcné legitimace enviromentálních spolku v řízení o návrhu na zrušení územního plánu. K soudnímu přezkumu územního plánu, jakožto opatření obecné povahy, může dojít ve dvou formách, a to v rámci abstraktního a incidenčního přezkumu, přičemž v tomto příspěvku bude věnována zvýšená pozornost právě přezkumu incidenčnímu, a to s ohledem na přijetí a účinnost² nového stavebního zákona. Ostatně v souvislosti s přijetím nového stavebního zákona rovněž došlo k novelizaci souvisejících právních předpisů, čímž došlo i ke změnám ustanovení, jež upravují účast enviromentálních spolku ve správních řízeních, zejména § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Je tedy vhodné se zabývat i tím, jaký toto bude mít dopad právě do postavení enviromentálních spolku v rámci soudního řízení.

Keywords in original language

Enviromentální spolek; řízení o zrušení územního plánu; soudní řád správní; územní plán; návrh na zrušení územního plánu.

¹ Tento příspěvek vznikl na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Aktuální otázky a problémy v oblasti veřejnoprávních studií“ č. MUNI/A/1573/2023 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v r. 2024.

² Viz ustanovení o účinnosti zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále „NStavZ“) ke dni odevzdání příspěvku.

Abstract

The paper deals with the participation of the so-called environmental associations – as representatives of the public – in court proceedings for the cancellation of a zoning plan within the meaning of Section 101a (1) the Code of Administrative Justice. The paper will discuss the issue of active procedural legitimacy and active substantive legitimacy of environmental associations in the proceedings on the petition for cancellation of the zoning plan. Judicial review of the zoning plan, as a measure of a general nature, can occur on two levels, namely abstract and incidental review, and in this paper, increased attention will be paid to the incidental review, in view of the adoption and effectiveness of the new Construction Act. After all, in connection with the adoption of the new Construction Act, the related legislation was also amended, which resulted in changes to the provisions governing the participation of environmental associations in administrative proceedings, in particular Section 70(3) of the Act on Nature and Landscape Protection. It is therefore appropriate to consider what impact this will have on the position of environmental associations in court proceedings.

Keywords

Environmental Association; Court Proceedings for the Cancellation of a Zoning Plan; Code of Administrative Justice; Zoning Plan; Petition for Cancellation of the Zoning Plan.

1 Úvod

Jedním z cílů územního plánování je ochrana a rozvoj přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví, a to s ohledem na ochranu krajiny jako podstatné složky životního prostředí.³ Územní plánování je přitom nesporně činností, jež je prováděna primárně ve veřejném zájmu. Z těchto důvodů je nutné zajistit možnost participace „veřejnosti“ – minimálně v její kvalifikované

³ Ustanovení § 38 odst. 4 NStavZ (obdobně § 18 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále „StavZ 2006“).

formě⁴ – na obsahu územního plánu. V souvislosti s ochranou životního prostředí právní řád poskytuje několik možností, jejichž prostřednictvím se veřejnost může podílet na ochraně životního prostředí.⁵ Samotný pojem veřejnost přitom zahrnuje i ekologické organizace, které se ve většině případů vyskytují ve formě tzv. enviromentálních spolků.

Jelikož právní úprava pojem „enviromentální spolek“ neupravuje, je vhodné vymežit, co autor pojmem „enviromentální spolek“ vlastně rozumí. Jako každý jiný spolek je i enviromentální spolek v nejširším slova smyslu samosprávným a dobrovolným svazkem alespoň tří osob založeným za účelem prosazování jejich společného zájmu (*animus societatis*).⁶ U enviromentálních spolků je takovým společným zájmem již zmíněný zájem na ochraně životního prostředí a jeho jednotlivých složek, přičemž samotná ochrana životního prostředí je obecným veřejným zájmem.⁷

V průběhu procesu pořizování územního plánu je participace veřejnosti na územním plánu zajištěna institutem připomínek, které může proti návrhu územního plánu uplatnit každý, tj. veřejnost.⁸ Následný přezkum již vydaného územního plánu je zajištěn především v rámci soudního přezkumu dle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění

⁴ Kvalifikovanou formou veřejnosti se např. rozumí osoby, které mohou být územním plánem přímo dotčeny na svých právech. K tomu podpůrně srov. čl. 2 odst. 5 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s., o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí či § 3 písm. i) zákona č. 100/2001 Sb., posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále „ZPVŽP“).

⁵ Jak upozorňuje odborná literatura, tak pojem účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí lze chápat v širším (*largo sensu*) a užším slova smyslu (*stricto sensu*). Účasti v užším slova smyslu se rozumí účast veřejnosti v rámci správních řízení a dalších procesů, které souvisejí s ochranou životního prostředí. K tomu např. srov. JANČÁROVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 266.

⁶ Viz § 214 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ K tomu srov. ustanovení § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále „ZOPK“), nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 12. 4. 2018, č. j. 1 As 76/2018-60.

⁸ Obecně podle části šesté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „SR“) může k návrhu opatření obecné povahy podat kdokoli připomínky, přičemž osoby uvedené v § 172 odst. 5 mohou k návrhu podávat námítky. Z této obecné úpravy vychází i StavZ 2006, který v částečně modifikované podobě upravuje možnost podání připomínek a námitek proti návrhu územního plánu. Významnou odchylku pak přináší NStavZ, který vypouští možnost podání námitek a ponechává pouze možnost uplatnění připomínek.

pozdějších předpisů (dále „SŘS“).⁹ Ačkoliv připomínky k návrhu územního plánu může podat každý, tak k samotnému soudnímu přezkumu územního plánu se dostane pouze malá část osob, které mohly podávat připomínky.

Návrh na soudní přezkum územního plánu přitom mohou podat pouze takové osoby, které naplní podmínky aktivní legitimace. Ustanovení § 101a odst. 1 SŘS obsahuje dva různé typy návrhů na soudní přezkum územního plánu, jakožto opatření obecné povahy.¹⁰ Prvním typem je návrh na abstraktní přezkum opatření obecné povahy, který má svůj základ ve větě první § 101a odst. 1 SŘS. Naopak druhý typ návrhu na soudní přezkum opatření obecné povahy je označován jako návrh na incidenční přezkum. Návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy má svůj základ ve větě druhé § 101a odst. 1 SŘS.

Účelem tohoto příspěvku je analýza situací, za kterých enviromentální spolky podmínky aktivní legitimace pro podání návrhu na zrušení územního plánu naplňují, jakož i posouzení toho, zdali vlivem přijetí NStavZ, zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném enviromentálním stanovisku, ve znění pozdějších předpisů (dále „ZJES“) a s nimi souvisejícími právními předpisy nedošlo k rozšíření situací, za kterých budou enviromentální spolky podmínky aktivní legitimace pro podání návrhu na zrušení územního plánu splňovat.

Na první pohled se lze totiž domnívat, že přijetím nových právních předpisů došlo k rozšíření možnosti účastenství enviromentálních spolků ve správních řízeních, přičemž problematika účastenství enviromentálních spolků v rámci správních řízení má dopad i na možnost podání přinejmenším (incidenčního) návrhu na zrušení územního plánu či jeho části, jak ostatně bude rozvedeno níže.

2 Abstraktní soudní přezkum územního plánu

Podle věty první § 101a odst. 1 SŘS může návrh na přezkum opatření obecné povahy podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy, které bylo vydáno správním orgánem. Jak v minulosti uvedl rozšířený

⁹ Nelze však ani opominout dozorčí prostředek v podobě přezkumného řízení dle § 174 odst. 2 SŘ, ve kterém může nadřízený správní orgán posoudit soulad územního plánu s právními předpisy.

¹⁰ Podrobněji k tomu srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36 (č. 3470/2016 Sb. NSS).

senát Nejvyššího správního soudu, tak pro naplnění aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části stačí, bude-li navrhovatel konsekvantně a myslitelně tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která mohla být opatřením obecné povahy dotčena.¹¹ Nezodpovězenou přitom po dlouhou dobu zůstávala otázka, zdali uvedené podmínky aktivní procesní legitimace naplňují i enviromentální spolky. Dílčí odpověď na tuto otázku přinesl náleží Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, ve kterém soud zastal závěr, že podmínka aktivní procesní legitimace je u enviromentálního spolku splněna za situace, kdy spolek konsekvantně a myslitelně tvrdí dotčení na svých subjektivních právech vlivem opatření obecné povahy, a kdy je dán místní vztah enviromentálního spolku, jakožto navrhovatele, k lokalitě regulované opatřením obecné povahy.¹²

Podmínka tvrzení dotčení na subjektivních právech přitom není nutně omezena pouze na právo vlastnické, jak uvedl v navazujícím nálezu Ústavní soud ve vztahu k aktivní věcné legitimaci.¹³ K podmínce místního vztahu lze doplnit, že tento požadavek následná soudní rozhodovací praxe do jisté míry rozvolnila. Podle judikatury tento požadavek může být naplněn i za situace, kdy se zrušení opatření obecné povahy regulujícího otázku místního významu bude domáhat enviromentální spolek s celostátní působností, pakliže bude opatření obecné povahy způsobilé mít celostátní dopady.¹⁴ Tento závěr je přitom aplikovatelný jak na abstraktní, tak i incidenční soudní přezkum.¹⁵

¹¹ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 (č. 1910/2009 Sb. NSS).

¹² Premisu o potenciálním naplnění podmínek aktivní procesní legitimace pro podání návrhu na zrušení územního plánu ze strany enviromentálních spolků s odkazem na Aarhurskou úmluvu vyslovil dříve i Nejvyšší správní soud ČR ve zmíněném usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 (č. 1910/2009 Sb. NSS). Tato premisa však nebyla navazující judikaturou Nejvyššího správního soudu přijímána, a to až do vydání předmětného nálezu Ústavního soudu.

¹³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14 (č. 185/2015 USn). Tento závěr pak přejímá v navazující judikatuře i Nejvyšší správní soud. Příkladmo lze uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 4. 7. 2019, č. j. 4 As 98/2019-30.

¹⁴ Tento závěr vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40 (č. 3343/2016 Sb. NSS), či rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 18. 9. 2014, č. j. 2 AOs 2/2013-69.

¹⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze ČR dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-43 (ve vztahu k abstraktnímu přezkumu) nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295 (ve vztahu k incidenčnímu přezkumu).

Významným pro otázku aktivní procesní legitimace je i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38 (č. 3589/2017 Sb. NSS). V tomto rozsudku soud totiž konstatoval, že podmínky aktivní procesní legitimace pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může naplňovat i enviromentální spolek, který vznikl *ad hoc* až v rámci procesu přijímání opatření obecné povahy nebo dokonce *ex post* po nabytí účinnosti napadeného opatření obecné povahy.¹⁶ I na základě zmíněného rozsudku tak lze dospět k závěru, že na naplnění podmínek aktivní procesní legitimace enviromentálního spolku nebude mít vliv, zdali enviromentální spolek podal proti návrhu opatření obecné povahy připomínky (či námitky).¹⁷ To však neznamená, že taková skutečnost nemůže mít nikdy vliv na aktivní věcnou legitimaci.

Aktivní věcná legitimace enviromentálního spolku pak bude dána v případě, kdy soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu právní sféry enviromentálního spolku a napadené části opatření obecné povahy, která bude shledána nezákonnou.¹⁸ Kromě toho však pro přiznání aktivní věcné legitimace bude nutná i existence dostatečně silného místního vztahu enviromentálního spolku.¹⁹

3 Incidenční soudní přezkum územního plánu

Návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy je oprávněn podat ten, kdo je oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito (resp. bylo podkladovým aktem), podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, přičemž návrh na incidenční přezkum lze podat pouze společně s takovým návrhem (věta druhá § 101a odst. 1 SRŠ). Při posuzování aktivní

¹⁶ I v takovém případě však bude nutné splnit podmínku tvrzení dotčení na subjektivních právech a podmínku místního vztahu enviromentálního spolku k lokalitě, která je opatřením obecné povahy regulována.

¹⁷ Ke stejnému závěru však dospěla i dřívější soudní rozhodovací praxe; např. usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116 (č. 2215/2011 Sb. NSS), či rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 7. 2. 2023, č. j. 7 As 232/2022-25.

¹⁸ K tomu srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264 (č. 3903/2019 Sb. NSS).

¹⁹ Podrobněji k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 18. 9. 2014, č. j. 2 Aos 2/2013-69 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 6. 1. 2016, č. j. 3 As 13/2015-200.

procesní legitimace k podání návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy lze v základu vycházet z již uvedeného k přezkumu abstraktnímu.²⁰

Jak vyplývá ze znění věty druhé § 101a odst. 1 SŘS, tak návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy má akcesorickou povahu ke správní žalobě nebo jinému návrhu, se kterým je společně podáván. S ohledem na tento akcesorický vztah je rovněž nutné věnovat pozornost aktivní legitimaci k podání správní žaloby či jiného návrhu. V oblasti územního plánování bude návrh na incidenční přezkum územního plánu podáván společně se správní žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, v němž byl územní plán jako opatření obecné povahy aplikován, pročež dále bude pojednáno pouze o aktivní legitimaci k podání správní žaloby.

Nebudeme-li počítat zvláštní aktivní legitimaci k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 66 SŘS, mohou správní žalobu podat dvě skupiny žalobců. První skupina žalobců je vymezena § 65 odst. 1 SŘS, kdy do této skupiny se zařazují osoby, které tvrdí, že byly napadeným rozhodnutím zkráceny na svých právech přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Do druhé skupiny žalobců naopak patří účastníci řízení, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byli zkráceni na svých právech.²¹

Aktivní legitimace k podání žaloby dle § 65 odst. 2 SŘS na rozdíl od aktivní legitimace k podání žaloby dle § 65 odst. 1 SŘS nevyžaduje zásah do právní sféry žalobce, nýbrž postačí, že žalobce v předcházejícím řízení uplatňoval zákonem chráněný zájem (typicky zájem na ochraně přírody a krajiny). Další významnou odlišností těchto žalob je i skutečnost, že k podání správní žaloby dle § 65 odst. 2 SŘS se vyžaduje předchozí účastenství žalobce

²⁰ Za zmínku však např. stojí rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 AOs 3/2013-33 (č. 3005/2014 Sb. NSS), ve kterém soud uvedl, že bylo-li na základě opatření obecné povahy vydáno rozhodnutí, kterým byla navrhovatel uložena povinnost, přičemž navrhovatel takové rozhodnutí napadl přípustnou žalobou společně s podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle věty druhé § 101a odst. 1 SŘS, pak je zpravidla dána aktivní procesní a věcná legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části. Závěry obsažené v tomto rozsudku však byly předmětem kritiky ze strany odborné veřejnosti; např. srov. HEJČ, D. *Judikatura NSS: Aktivní legitimace k návrhu na zrušení OOP z oblasti místní úpravy provozu. Soudní rozhledy*. 2014, č. 6, s. 203–205. Dále je nutno doplnit, že obdobný závěr již Nejvyšší správní soud ve své navazující judikatuře explicitně nezopakoval.

²¹ Podrobněji k tomu srov. např. VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*. 2017, č. 45, s. 40.

ve správním řízení, jehož výsledkem bylo rozhodnutí, které je podanou žalobou napadáno.²² Rozhodnou skutečností je přitom to, zdali mělo být s žalobcem jako s účastníkem správního řízení dle procesní úpravy jednáno, nikoliv to, zdali žalobce jako účastník řízení skutečně vystupoval, tj. žalobu dle § 65 odst. 2 SŘS může podat i opomenutý účastník.²³

K tomu lze doplnit, že dřívější rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu enviromentální spolky považovala především za zájemníky, jejichž aktivní legitimace pro podání správní žaloby je odvislá od § 65 odst. 2 SŘS²⁴. Tento názor však byl s ohledem na nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 překonán a v současnosti konstantní praxe Nejvyššího správního soudu²⁵ přijímá závěr, že se enviromentální spolky mohou dovolávat práva na příznivé životní prostředí i žalobou proti rozhodnutí správního orgánu v režimu § 65 odst. 1 SŘS, přičemž jsou omezeni předmětem své činnosti a místním vztahem.²⁶

Lze uzavřít, že enviromentální spolky mohou kromě návrhu na abstraktní přezkum územního plánu dle věty první § 101a odst. 1 SŘS podat i návrh incidenční ve smyslu věty druhé § 101a odst. 1 SŘS, a to společně se správní žalobou, kterou bude napadáno správní rozhodnutí, ve kterém byl územní plán jako opatření obecné povahy aplikován. V případě enviromentálních spolků lze uvažovat o podání žaloby v režimu § 65 odst. 1 nebo v § 65 odst. 2 SŘS.

²² Tento závěr aprobují jak komentářová literatura (srov. např. ŠEBEK, P. § 65 [Žalobní legitimace]. In: BLÁŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní* [online]. 3. akt. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>), tak i soudní rozhodovací praxe [rozsudek Nejvyššího správního soudu ze ČR dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005-35 (č. 905/2006 Sb. NSS), či rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011-64 (č. 2260/2011 Sb. NSS)].

²³ Např. viz ŠURÁNEK, P. § 65 [Žalobní legitimace]. In: JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 507.

²⁴ Viz VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*. 2017, č. 45, s. 40.

²⁵ Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295; ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019-70, č. 4038/2020 Sb., či ze dne 27. 4. 2023, č. j. 1 As 21/2023-84.

²⁶ K tomu lze krátce citovat z rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019-70 (č. 4038/2020 Sb. NSS): „Pro závěr o žalobní legitimaci ekologického spolku podle § 65 odst. 1 s. r. s. postačuje, pokud soud shledá místní vztah spolku k předmětu správního řízení jako celku. Soud tudíž nezkoumá aktivní procesní legitimaci ve vztahu k jednotlivým žalobním námitkám uplatňovaným ekologickým spolkem.“

Podání žaloby podle § 65 odst. 1 SŘS ze strany enviromentálních spolků pak není na rozdíl od podání žaloby dle § 65 odst. 2 SŘS vázáno na účastenství v předcházejícím správním řízení, tj. může být podána i v případech, kdy enviromentální spolek nebyl (ani podle procesních předpisů neměl být) účastníkem řízení. Otázka účastenství v předcházejícím správním řízení je zcela esenciální pro možnost podání žaloby dle § 65 odst. 2 SŘS, protože je nutné se věnovat i otázce účastenství enviromentálních spolků ve správních řízeních.

4 Otázka účastenství enviromentálních spolků v předcházejícím správním řízení

Účastníci správního řízení jsou obecně vymezeni v § 27 SŘ, který účastníky řízení rozděluje na hlavní účastníky (§ 27 odst. 1 SŘ), vedlejší účastníky (§ 27 odst. 2 SŘ) a účastníky podle zvláštních předpisů (§ 27 odst. 3 SŘ). Jak přitom upozorňuje komentářová literatura, tak zvláštní zákon (*lex specialis*) může okruh účastníků vymezit dvěma různými způsoby.²⁷ Jako první způsob lze označit situaci, kdy zvláštní zákon nad rámec okruhu účastníků dle § 27 odst. 1 a 2 SŘ přiznává postavení účastníka správního řízení i dalším osobám, které nenaplnují definici hlavního nebo vedlejšího účastníka.²⁸ Druhý způsob spočívá v tom, že zvláštní zákon upraví okruh účastníků správního řízení taxativním a komplexním způsobem, a to zcela nezávisle na obecné úpravě SŘ, která vystupuje v pozici *lex generalis*²⁹ – v takovém případě dochází k vyloučení obecné úpravy účastenství podle SŘ.³⁰

K samotnému smyslu účastenství enviromentálních spolků ve stavebních řízeních se v minulosti vyjadřovala i soudní rozhodovací praxe, kdy Nejvyšší správní soud například uvedl, že účelem účasti enviromentálních spolků

²⁷ Srov. JEMELKA, L. a kol. § 27 [Vymezení účastníků řízení]. In: JEMELKA, L. a kol. *Správní řád*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 211.

²⁸ Příkladem takových zvláštních právních předpisů může být § 115 odst. 5 ve spojení s odst. 6 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ Viz FIALA, Z. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 83–84.

³⁰ K tomu lze např. zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347 (č. 2368/2011 Sb. NSS), ve kterém soud konstatoval, že taxativní výčet účastníků stavebního řízení uvedený v § 109 odst. 1 StávZ 2006 vylučuje obecnou úpravu účastníků obsaženou v § 27 SŘ.

v těchto řízeních není bez dalšího blokace stavebních záměrů, ale hájení dotčených (veřejných) zájmů v oblasti ochrany životního prostředí.³¹ S jistou nadsázkou tak lze tvrdit, že účastenství enviromentálních spolků ve správních řízeních je přímo provázáno s ochranou veřejného zájmu, a tedy jejich účastenství je i projevem zásady dle § 2 odst. 4 správního řádu.

V otázce účastenství enviromentálních spolků ve správních řízeních vedených v souvislosti se stavebními předpisy jsou významnými zejména ZOPK a ZPVŽP.

4.1 Účastenství podle ZOPK a změna ustanovení § 70 odst. 3

Při vymezení účastenství enviromentálních spolků dle ZOPK je nutné nejprve nastínit historický vývoj právní úpravy. Již od svého vydání v roce 1992 ZOPK v § 70 odst. 3 upravoval účastenství enviromentálních spolků ve vymezených správních řízeních. Až do 31. 12. 2017 se potom § 70 odst. 3 ZOPK vztahoval na téměř všechna správní řízení, při kterých mohly být dotčeny zájmy na ochraně životního prostředí chráněné tímto zákonem.³² Účastenství podle § 70 odst. 3 ZOPK tak připadalo v úvahu i v rámci správních řízení dle StavZ 2006.

Zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, došlo k významnému omezení účastenství enviromentálních spolků ve správních řízeních, kdy se podle novelizovaného § 70 odst. 3 ZOPK mohly enviromentální spolky účastnit pouze řízení vedených podle tohoto zákona, nikoliv již jakéhokoliv správního řízení.³³ Tato novela tak téměř „zcela“ vyloučila účast enviromentálních spolků ve stavebních řízeních vedených podle StavZ 2006, čímž i *de facto* téměř

³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52 (č. 2393/2011 Sb. NSS).

³² Zákonem č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony došlo ke změně ustanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, kdy se nově toto ustanovení nevztahovalo na navazující řízení dle zákona o posuzování životního prostředí.

³³ Tato novelizace byla předmětem četné kritiky odborné veřejnosti a následně i návrhu skupiny senátorů na zrušení, přičemž tato novelizace byla nakonec Ústavním soudem v nález ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17 shledána jako ústavně konformní.

znemožnila možnost podání správní žaloby dle § 65 odst. 2 SŘS proti rozhodnutí vydaném v takovém řízení; nikoliv však podání správní žaloby dle § 65 odst. 1 SŘS.³⁴

Významnou změnu do této situace přinesl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26, č. 4500/2023 Sb. NSS, ve kterém soud konstatoval, že enviromentálním spolkům náleží podle § 70 odst. 3 ZOPK ve znění od 1. 1. 2018 postavení účastníků řízení o umístění stavby vedeného dle StavZ 2006, pakliže v něm má být vydáno povolení ke kácení dřevin (§ 8 odst. 6 ZOPK ve znění do 31. 12. 2023) nebo výjimka ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin či živočichů (§ 56 odst. 6 ZOPK ve znění do 31. 12. 2023),³⁵ neboť uvedené řízení o povolení kácení dřevin, jakož i řízení o udělení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů a rostlin jsou stále řízeními vedenými podle ZOPK, ačkoliv rozhodnutí v nich vydaná jsou součástí výrokové části rozhodnutí vydaného v řízení dle StavZ 2006. Jak však například upozornil V. Vedral, tak takové účastenství enviromentálních spolků nemělo být v daném případě bez limitů, neboť účast enviromentálních spolků se v takových případech měla omezit pouze na ty části řízení, které zahrnovaly řízení podle ZOPK.³⁶ Nastíněné závěry byly následně přebrány i do nové právní úpravy, a to konkrétně do zákona č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku (dále „zákon č. 149/2023 Sb.“).

Zákonem č. 149/2023 Sb. došlo ke změně § 70 odst. 3 ZOPK, který od 1. 1. 2024 výslovně připouští účastenství enviromentálních spolků nejen v řízení vedeném podle ZOPK, ale i v řízení podle jiného právního předpisu,

³⁴ Tento závěr vyplývá jak z rozhodovací praxe správních soudů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 27. 4. 2023, č. j. 1 As 21/2023-84), tak i z odborných publikací (např. viz VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*. 2017, č. 45, s. 39–54).

³⁵ Ustanovení § 8 odst. 6, jakož i § 56 odst. 6 ZOPK, ve znění do 31. 12. 2023 totiž stanovovaly, že rozhodnutí o kácení dřevin nebo o povolení výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů jsou součástí výrokové části rozhodnutí v územním nebo stavebním řízení (podmíněného závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody a krajiny), což však neznamená, že by tím řízení dle § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 ZOPK ve znění do 31. 12. 2023 nebyla řízeními vedenými podle ZOPK. Obdobné závěry bylo možné vztáhnout i na § 82a odst. 2, ke kterému se však Nejvyšší správní soud v předmětném rozsudku nevyjádřil.

³⁶ VEDRAL, J. K (ne)úcastenství spolků na ochranu přírody v řízeních podle stavebního zákona. *Bulletin Stavební právo*. 2021, č. 1, s. 26.

pakliže se v něm bude rozhodovat na základě jednotného enviromentálního stanoviska vydaného na místo povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 1 nebo výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1, oznámí-li enviromentální spolky do osmi dnů svou účast.³⁷ Zákonem č. 149/2023 Sb. tak došlo pouze k převzetí závěrů obsažených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26, č. 4500/2023 Sb. NSS a jejich zakotvení do ZOPK.

Od 1. 1. 2024 tak § 70 odst. 3 ZOPK výslovně uvádí, že enviromentální spolky³⁸ jsou oprávněny účastnit se řízení podle ZOPK nebo řízení podle jiného právního předpisu (např. řízení o záměru dle NStavZ), a to za předpokladu, že v takových řízeních bude rozhodováno na základě jednotného enviromentálního stanoviska,³⁹ které bude nahrazovat povolení kácení dřevin či výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů.⁴⁰

4.2 Účastenství ve smyslu ZPVŽP

Kromě § 70 odst. 3 ZOPK může účastenství enviromentálního spolku v řízení o záměru podle NStavZ založit za jistých podmínek i ZPVŽP. ZPVŽP totiž upravuje účast enviromentálních spolků v navazujících řízeních, přičemž tuto možnost účasti připouštěl (v částečně odlišné podobě) již v době nabytí své účinnosti.

³⁷ Původní vládní návrh zákona č. 149/2023 Sb. se změnou § 70 odst. 3 nepočítal, ta byla navržena až prostřednictvím pozměňovacího návrhu poslankyně Kláry Kocmanové, přičemž podle jejího návrhu mělo být účastenství dle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody upraveno do stejné podoby jako před 1. 1. 2018. Tento pozměňovací návrh však nebyl přijat. Na místo toho výbor životního prostředí přijal usnesení, kterým Poslanecké shromáždění doporučil přijetí pozměňovacího návrhu, který odpovídá současné podobě § 70 odst. 3 ZOPK.

³⁸ Pakliže splňují podmínky uvedené v § 70 odst. 2 ZOPK.

³⁹ Jednotné enviromentální stanovisko se vydává jako závazné stanovisko k vlivům na životní prostředí, a to u záměru, který podléhá povolení dle NStavZ nebo posouzení podle ZPVŽP (viz § 2 odst. 1 ZJES). K otázce správních úkonů, místo kterých se jednotné enviromentální stanovisko vydává, např. srov. CHLÍBEK, P. a kol. *Zákon o jednotném enviromentálním stanovisku. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2024, s. 3–14.

⁴⁰ K tomu je nutno upozornit, že podle přechodných ustanovení se ZJES v období od 1. 1. 2024 do 30. 6. 2024 použije pouze pro záměr, který je vyhrazenou stavbou uvedenou v příloze č. 3 NStavZ.

V současnosti je otázka účastenství enviromentálních spolků upravena v § 3 písm. i) bod 2. ve spojení s § 9c odst. 3 písm. b) ZPVŽP. Za navazující řízení se přitom mimo jiné považuje i řízení o povolení záměru podle stavebního zákona (není-li vedeno řízení o povolení záměru s posouzením vlivů), který sám či jeho změna podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Enviromentální spolek se tak může stát účastníkem řízení o záměru dle stavebních předpisů i za situace, kdy se bude jednat o navazující řízení.

ZPVŽP od 1. 4. 2015 obsahuje § 9d, který výslovně stanoví,⁴¹ že se enviromentální spolek, který bude splňovat definici dotčené veřejnosti dle § 3 písm. i) bod 2, může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení a napadat hmotnou nebo procesní zákonnost tohoto rozhodnutí, přitom se má za to, že má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácen.⁴² Společně s podáním takové žaloby lze spojit i podání návrhu na incidenční přezkum územního plánu (opatření obecné povahy), který byl podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí v navazujícím řízení. V daném případě se však nejedná o úpravu, která by v důsledku přijetí NstavZ, ZJES a souvisejících předpisů doznala podstatnějších změn.

5 Závěr

Cílem tohoto příspěvku bylo vymezení podmínek, za kterých budou enviromentální spolky splňovat požadavky aktivní procesní legitimace pro podání návrhu na zrušení územního plánu či jeho části jako opatření obecné povahy. Základním východiskem při posuzování aktivní legitimace se ukázal být náleze Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, ze kterého vyplývá, že podmínky aktivní procesní legitimace enviromentálního spolku pro podání návrhu na (abstraktní) přezkum územního plánu budou naplněny za situace, kdy spolek bude konsekventně a myslitelně tvrdit dotčení na svých subjektivních právech vlivem územního plánu,⁴³ přičemž bude dána

⁴¹ Obdobné ustanovení ZPVŽP obsahoval již od 31. 1. 2012, a to v § 23 odst. 10.

⁴² Z povahy věci se však toliko jedná o žalobu dle § 65 SŘS se speciálně vymezeným okruhem aktivně procesně legitimovaných žalobců (podrobněji k tomu srov. VOMÁČKA, V. § 9d Žaloba o zrušení rozhodnutí. In: BAHÝTOVÁ, L. a kol. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 108–120).

⁴³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 (č. 1910/2009 Sb. NSS).

existence místního vztahu spolku k lokalitě regulované takovýmto plánem. Závěry uvedené v tomto nálezu jsou pak předmětem navazující judikatury, která podmínky pro naplnění aktivní legitimace enviromentálních spolků dále rozvolňuje.

Z důvodu akcesorické povahy návrhu na incidenční přezkum ke správní žalobě bylo nutné se alespoň ve stručnosti zabývat podmínkami aktivní legitimace k podání žaloby dle § 65 odst. 1 a odst. 2 SŘS. Podstatným rozdílem mezi těmito odstavci je skutečnost, že žalobu podle § 65 odst. 1 SŘS může podat i neúčastník předchozího správního řízení. Jak přitom bylo s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedeno, tak i enviromentální spolky mohou při splnění konkrétních podmínek podat žalobu dle § 65 odst. 1 SŘS, ač jim tato možnost byla po dlouhý čas odírána.

Otázku potenciálního účastenství enviromentálních spolků v řízeních vedených dle stavebních předpisů je pak možné spojovat zejména se ZOPK a ZPVŽP. V případě ZOPK je účastenství enviromentálních spolků upraveno v § 70 odst. 3, který vlivem přijetí ZJES a zákona č. 149/2023 Sb. doznal určitých změn. Jak bylo nastíněno v historickém exkurzu, tak od 1. 1. 2018 § 70 odst. 3 výslovně neupravoval účastenství enviromentálních spolků v žádných jiných řízeních, než v řízeních vedených dle ZOPK. Judikaturou Nejvyššího správního soudu⁴⁴ bylo na základě tohoto ustanovení dovozeno částečné účastenství enviromentálních spolků v řízení o umístění stavby vedeného podle StavZ 2006, pakliže v něm mělo být vydáno povolení ke kácení dřevin (§ 8 odst. 6 ZOPK ve znění do 31. 12. 2023) nebo výjimka ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin či živočichů (§ 56 odst. 6 ZOPK ve znění do 31. 12. 2023).⁴⁵

⁴⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26 (č. 4500/2023 Sb. NSS).

⁴⁵ Ačkoliv Nejvyšší správní soud uvedené závěry výslovně vztáhnul toliko k řízení o umístění stavby, tak by je dle názoru autora bylo možné aplikovat i na jiná řízení dle StavZ 2006 v částech, ve kterých by tato řízení byla vedena podle ZOPK, pakliže by v nich mělo být vydáno povolení ke kácení dřevin podle § 8 odst. 6 nebo výjimka ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů dle § 56 odst. 6 ZOPK, ve znění do 31. 12. 2023. Obdobně k tomu např. VEDRAL, J. K (ne)účastenství spolků na ochranu přírody v řízeních podle stavebního zákona. *Bulletin Stavební právo*. 2021, č. 1, s. 25–26.

Vlivem zákona č. 149/2023 Sb. však od 1. 1. 2024 ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK obsahuje výslovné uvedení potenciální účasti environmentálních spolků i v jiných řízeních (nikoliv již jenom vedených podle ZOPK), pakliže v nich bude rozhodováno na základě jednotného environmentálního stanoviska, které bude nahrazovat povolení ke kácení dřevin (§ 8 odst. 1 ZOPK ve znění od 1. 1. 2024) či výjimku ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (§ 56 odst. 1 ZOPK ve znění od 1. 1. 2024).

S ohledem na uvedenou legislativní změnu tak předmětné ustanovení v současnosti upravuje výslovnou možnost účasti environmentálních spolků i v jiných řízeních než řízeních dle ZOPK – tedy i v řízení o záměru dle NStavZ.⁴⁶ I v současnosti je však účast environmentálních spolků v řízeních dle stavebních předpisů částečně omezena, a to konkrétně skrze § 226 odst. 2 NStavZ, dle kterého environmentální spolky mohou v rámci svého odvolání napadat projednávaný záměr toliko v rozsahu, v jakém se dotýká zájmů chráněných jiným právním předpisem, který zakládá jejich účastenství podle NStavZ.

Pro výše uvedené lze dospět k závěru, že legislativní změna znění § 70 odst. 3 ZOPK *de facto* nemá žádného významnějšího dopadu na soudní přezkum územního plánu, neboť i na základě § 70 odst. 3 ZOPK ve znění do 31. 12. 2023 bylo možné, aby se environmentální spolek stal účastníkem řízení vedeného podle stavebních předpisů, a tedy i mohl podat žalobu dle § 65 odst. 2 SŘS, přičemž její rozsah by dle autora musel být omezen toliko na skutečnosti, které by souvisely se zájmy chráněnými ZOPK. Toto omezení rozsahu žaloby zůstává i nyní, a to skrze § 226 odst. 2 NStavZ.

Autor tak uzavírá, že přijetím ZJES a s ním souvisejících předpisů (resp. změnou § 70 odst. 3 ZOPK) nedošlo k rozšíření situací, za kterých se environmentální spolek může účastnit správních řízení – ačkoliv přijetí těchto právních předpisů přineslo odpovědi na otázky, na které do té doby částečně poskytovala odpovědi pouze soudní rozhodovací praxe – protože ani nedošlo k dopadům na rozsah okolností, za kterých bude environmentální spolek oprávněn podat (incidenční) návrh na zrušení územního plánu.

⁴⁶ Na možnost účastenství environmentálních spolků dle § 70 odst. 3 ZOPK či ZPVŽP reaguje NStavZ v § 182 písm. e), dle kterého platí, že účastníky řízení jsou i osoby, o kterých tak stanoví jiný zákon.

References

- FIALA, Z. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-797-6.
- HEJČ, D. Judikatura NSS: Aktivní legitimace k návrhu na zrušení OOP z oblasti místní úpravy provozu. *Soudní rozhledy*. 2014, č. 6, s. 203–205. ISSN 1211-4405.
- CHLÍBEK, P. a kol. *Zákon jednotném environmentálním stanovisku. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2024. ISBN 978-80-7676-848-2.
- JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8366-0.
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. § 27 Vymezení účastníků řízení. In: JEMELKA, L. a kol. *Správní řád*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 207–214. ISBN 978-80-7400-932-7.
- JIRÁSEK, J. § 101a Navrhovatel a odpůrce. In: BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní* [online]. 3. akt. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>
- ŠEBEK, P. § 65 [Žalobní legitimace]. In: BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní* [online]. 3. akt. Praha: C. H. Beck, 2016. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>
- ŠURÁNEK, P. § 65 Žalobní legitimace. In: JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 487–522. ISBN 978-80-7400-498-8.
- VEDRAL, J. K (ne)účastenství spolků na ochranu přírody v řízeních podle stavebního zákona. *Bulletin Stavební právo*. 2021, č. 1, s. 16–26. ISSN 1211-6386.
- VOMÁČKA, V. § 9d Žaloba o zrušení rozhodnutí. In: BAHÝLOVÁ, L. a kol. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 108–120. ISBN 978-80-7400-589-3.
- VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*. 2017, č. 45, s. 36–56. ISSN 1213-5542.

Contact – e-mail

novotny.jan@mail.muni.cz

VEREJNÝ ZÁUJEM A VYVLASTNENIE POZEMKOV A STAVIEB

Tomáš Garžík

Právnická fakulta, Univerzita Komenského
v Bratislave, Slovenská republika

Abstract in original language

Pojem „verejný záujem“ zaraďujeme v slovenskom právnom prostredí medzi tzv. neurčité právne pojmy. Príspevok sa týmto pojmom zaoberá nielen z pohľadu správnej vedy, ale aj právno-aplikačných otázok spojených s možnosťou obmedzenia vlastníckeho práva k pozemkom alebo stavbám z dôvodu verejného záujmu. Príspevok sa bližšie venuje aj samotnému preukazovaniu verejného záujmu vo vyvlastňovacom konaní, ktorého právnu úpravu nachádzame v zákone č. 282/2015 Z. z., o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov. Zároveň poukazuje na možnosti a limity definovania verejného záujmu v oblasti vyvlastňovania pozemkov a stavieb a koncipuje úvahy týkajúce sa „skvalitnenia“ procesu preukazovania verejného záujmu vo vyvlastňovacom konaní a naplnenia požiadavky transparentnosti výkonu verejnej moci.

Keywords in original language

Verejný záujem; vyvlastnenie; vlastnícke právo; pozemok; stavba.

Abstract

The term “public interest” is classified in the Slovak legal environment among the so-called vague legal terms. The paper deals with this concept not only from the perspective of administrative law science, but also from the perspective of legal-application issues related to the possibility of restricting the ownership right to land or buildings for reasons of public interest. The paper also deals in more detail with the actual demonstration of public interest in expropriation proceedings, the legal regulation of which can be found

in Act No. 282/2015 Coll. on Expropriation of Land and Buildings and on Compulsory Restriction of the Right of Ownership of Land and Buildings and on Amendments and Additions to Certain Acts, as amended by later regulations. At the same time, it points out the possibilities and limits of defining the public interest in the field of expropriation of land and buildings and draws up considerations concerning the “improvement” of the process of proving the public interest in the expropriation proceedings and fulfilling the requirement of transparency in the exercise of public authority.

Keywords

Public Interest; Expropriation; Right of Ownership; Land; Construction.

1 Úvod

Verejný záujem – pojem, ktorý pozná nielen každý právnik, ale snáď aj väčšina laickej verejnosti. Tento pojem je v spoločnosti dobre známy, avšak s jeho obsahovým vymedzením to nie je také jednoduché, pričom v sebe zahŕňa aj určitý filozofický rozmer. Podvedome si pravdepodobne väčšina z nás spája verejný záujem s dobrom užitočným pre spoločnosť. V právno-aplikačnej praxi sa však môžu v rámci uplatňovania tohto pojmu objaviť viaceré otázky.

Cieľom tohto príspevku je analýza verejného záujmu ako neurčitého právneho pojmu v systéme noriem správneho práva, najmä z hľadiska jeho obsahovej stránky s bližším zameraním na problematiku súvisiacu s posudzovaním naplnenia verejného záujmu zo strany správneho orgánu v rámci vyvlastňovania pozemkov a stavieb podľa účinnej právnej úpravy s poukazom na možnosti „skvalitnenia“ tohto procesu. Za účelom dosiahnutia tohto cieľa je v príspevku použitá metóda analýzy, komparácie a syntézy.

2 Verejný záujem ako neurčitý právny pojem a jeho vymedzenie

Verejný záujem zaradujeme medzi tzv. neurčité právne pojmy. D. Hendrych chápe neurčité právne pojmy ako „... pojmy, ktorých obsah nie je možné presne

*javovo vymedziť a dostatočne právne definovať.*¹ Medzi neurčité právne pojmy zaraďujeme napr. aj verejný poriadok alebo dobré mravy.

V súvislosti s charakteristikou pojmu verejný záujem je možné uviesť, že „[v]erejný záujem je nerozlučne spätý s verejnou správou a s verejným právom. Práve verejný záujem možno vnímať ako kľúčový materiálny prameň verejného práva, ako predpoklad a podmienku existencie verejnoprávnej regulácie v demokratickom liberálnom štáte.“²

Je nepochybne dôležité poznať aj obsahovú stránku tohto pojmu. V právnej teórii sa môžeme stretnúť s viacerými snahami o univerzálne vymedzenie pojmu verejného záujmu. Napr. P. Průcha vymedzuje verejný záujem, resp. verejné záujmy, ako „... všeobecne prospešné záujmy, ktorých nositelia sú bližšie neurčené, avšak aspoň rámcovo determinovateľné okruhy či spoločenstvá osôb ako tzv. verejnosť, príp. záujmy, u ktorých ide o takzvané záujmy spoločnosti (celospoločenské záujmy). Tieto záujmy nesmú byť v rozpore s platnými právnymi predpismi. Verejné záujmy súvisia s režimom verejného práva, ako aj s postavením, poslaním a úlohami orgánov verejnej moci. To súvisí s tým, že posudzovateľmi a kvalifikovanými presadzovateľmi týchto záujmov môžu byť len orgány verejnej moci a verejné záujmy ako také musia byť orgánmi verejnej moci prinajmenšom aprobované.“³

V tomto ohľade je podstatné zdôrazniť požiadavku celospoločenskej prospešnosti záujmov, ktoré by sme mohli nazvať verejnými, resp. všeobecnými. V praxi však môžu nastať situácie, pri ktorých je na mieste položiť si otázku, či daný záujem možno naozaj identifikovať ako verejný, teda celospoločensky prospešný. Subjektívnosť pri posudzovaní naplnenia pojmu verejného záujmu nemožno celkom účinne vylúčiť⁴, pričom samotný fakt, že žijeme

¹ HENDRYCH, D. a kol. *Právnický slovník*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 421.

² ŠKROBÁK, J. Verejný záujem ako prostriedok determinácie činnosti verejnej správy. In: KISELYOVÁ, Z. a kol. *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2015* [online]. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, s. 299. Dostupné z: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/Milniky_zborniky/Zbornik_Milniky_2015.pdf

³ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 5. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 31–32.

⁴ ŠKROBÁK, J. Verejný záujem ako prostriedok determinácie činnosti verejnej správy. In: KISELYOVÁ, Z. a kol. *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2015* [online]. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, s. 298. Dostupné z: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/Milniky_zborniky/Zbornik_Milniky_2015.pdf

v názorovo a hodnotovo heterogénnej spoločnosti spôsobuje podľa nášho názoru problematickosť v jednoznačnom determinovaní toho, čo môžeme s istotou identifikovať ako záujem celospoločensky prospešný, teda či dané aj zodpovedá objektívnej realite.

J. Škrobák v tomto smere vymedzuje verejný záujem ako „... *záujem na dosiahnutí takeého stavu určitého objektu, ktorý sa všeobecne považuje za žiaduci, no ktorého dosiahnutie len na základe autonómne determinovanej ľudskej činnosti je spojené s nepriemeranou mierou neistoty*.“⁵

Je zjavné, že nemožno z procesu posudzovania naplnenia pojmu verejného záujmu vylúčiť tzv. subjektívny prvok, ktorý bude do značnej miery vplyvať na posudzovanie naplnenia tohto pojmu⁶, bez ohľadu na jeho čo najlepšie vymedzenie. Domnievame sa preto, že univerzálne definovanie verejného záujmu nie je nevyhnutné a ani celkom možné, keďže je tu prítomných až priveľa premenných, ktoré s istotou nevieme predvídať. To však neznamená, že snaha o definovanie verejného záujmu je zbytočná. Jednotlivé vymedzenia tohto pojmu prezentované právnou teóriou môžu slúžiť ako pomôcka, či už pri interpretácii verejného záujmu v právnych predpisoch, kde legálna definícia tohto pojmu na ich účely absentuje, alebo pri samotnej normotvorbe.

Môžeme sa stretnúť s názorom, že verejný záujem je protikladom súkromného záujmu. V tejto súvislosti M. Píry uvádza, že „[a]k by sme vykladali tento záver *argumentum ad absurdum*, každý súkromný záujem jednotlivca by musel byť v rozpore s verejným záujmom. Tento záver by však bol nezmyselnou a nepravdivou konštrukciou. Jednotlivec môže mať záujem na kvalitnom životnom prostredí, čo je zároveň aj verejný záujem. Skôr je možné prikloniť sa k záveru, že verejnosť znamená neurčitost' adresátov povinnosti alebo práva do takej miery, že sú určené len druhovo, alebo sa dajú identifikovať len v konkrétnom kontexte. Určite by bol nesprávny záver, ak by sme pojem verejný záujem chápali ako synonymum slova každý v zmysle hľadania absolútneho konsenzu.“⁷

⁵ ŠKROBÁK, J. Verejný záujem ako prostriedok determinácie činnosti verejnej správy. In: KISELYOVÁ, Z. a kol. *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2015* [online]. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, s. 298. Dostupné z: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/Milniky_zborniky/Zbornik_Milniky_2015.pdf

⁶ Ibid.

⁷ PÍRY, M. *Verejný záujem*. Banská Bystrica: Belianum, 2021, s. 74.

S týmto tvrdením sa stotožňujeme. Verejný záujem totiž môže byť realizovaný aj zo strany rýdzo komerčných subjektov, ktorých cieľom je dosiahnutie zisku, v rámci čoho môže dôjsť k realizácii tak komerčných záujmov určitých subjektov, ako aj verejného záujmu. V takomto prípade je verejný a súkromný záujem vo vzájomnej synergii. Na lepšiu ilustráciu daného môže slúžiť realizácia rôznych veľtrhov. Súkromní organizátori veľtrhov vykonávajú túto aktivitu za účelom dosiahnutia zisku. Spoločnosti prezentujúce a ponúkajúce svoje výrobky a služby na veľtrhu, vykonávajú túto činnosť zo súkromného (komerčného) záujmu zvýšiť predajnosť svojich produktov, no v konečnom dôsledku v súhrne má táto expozícia výrobkov a služieb komerčných spoločností význam nielen pre nárast zamestnanosti, ale aj sociálnu otázku a hospodársky a ekonomický rozvoj určitého územia.⁸

V slovenskom právnom prostredí sa môžeme stretnúť s mnohými právnymi predpismi, ktoré vo svojich ustanoveniach obsahujú pojem verejný záujem a niektoré z nich, ako uvedieme ďalej, dokonca aj explicitnú legálnu definíciu tohto pojmu. V tejto súvislosti je nutné poznamenať, že takáto explicitná definícia verejného záujmu je v daných právnych predpisoch vymedzené len na účely toho-ktorého právneho predpisu, ktorý takúto explicitnú definíciu verejného záujmu obsahuje. Z toho možno odvodiť, že nepredstavuje univerzálnu legálnu definíciu verejného záujmu využiteľnú aj v iných právnych predpisoch, ktoré obsahujú vo svojich ustanoveniach tento pojem, no nevy-medzujú ho.

Azda najviac pertraktovanou je z tohto pohľadu legálna definícia verejného záujmu v čl. 3 ods. 2 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov (ďalej „Ústavný zákon o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov“), ktorá často slúži ako interpretačná pomôcka pri výklade pojmu „verejný záujem“ a definuje verejný záujem nasledovne: „*Verejný záujem na účely tohto zákona je taký záujem, ktorý prináša majetkový prospech alebo iný prospech všetkým občanom alebo mnohým občanom.*“ Môžeme si povšimnúť, že v tejto definícii verejného záujmu je najmä vyzdvihnutý záujem prinášajúci majetkový prospech aspoň mnohých, keď už nie všetkých občanov.

⁸ PÍRY, M. *Verejný záujem*. Banská Bystrica: Belianum, 2021, s. 74.

Mohli by sme uviesť, že legálna definícia verejného záujmu v Ústavnom zákone o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov predstavuje jednu z najvšeobecnejších legálnych definícií verejného záujmu v slovenskom právnom poriadku, avšak práve v súvislosti s jej všeobecnosťou sa vynára viacero otáznikov. S. Konečný v tejto súvislosti uvádza, že nie je zrejmá „... *bránica, pri akom počte či podiele začínajú ‚mnohí‘, rovnako ako je len celkom všeobecne a preto aj nedostatočne vymedzený pojem ‚prospech‘ (napríklad aj vo vzťahu k pojmu ‚úžitok‘), záujem je z hľadiska svojho nositeľa vnútorne nerozlíšený (akoby akýkoľvek záujem mal prinášať prospech), či tento prospech vzniká len ako priamy dôsledok činnosti občana alebo môže ísť aj o úžitok, ktorý získava niekto iný atď.*“⁹

Vymedzenie verejného záujmu môžeme nájsť aj v iných právnych predpisoch, napr. v § 3 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov je ustanovené, že „[v]ytváranie a udržiavanie územného systému ekologickej stability je verejným záujmom.“ Ďalej v § 2 zákona č. 440/2015 Z. z. o športe v znení neskorších predpisov je ustanovené: „*Verejným záujmom v športe je podpora a rozvoj športu mládeže, zabezpečenie prípravy a účasti športovej reprezentácie Slovenskej republiky (ďalej len „športová reprezentácia“) na významnej súťaži, ochrana integrity športu a podpora zdravého spôsobu života obyvateľstva.*“

Na základe týchto citovaných ustanovení zákonov môžeme vidieť, že vymedzenie verejného záujmu je vždy na účely toho-ktorého právneho predpisu akcentujúc určité osobitosti rozdielneho predmetu právnej regulácie (napr. zmienená ochrana prírody alebo šport), teda takéto vymedzenie je do značnej miery reštriktívne.¹⁰

Častokrát býva verejný záujem spájaný so záujmom väčšiny, ako je to napr. v prípade už vyššie citovanej definície verejného záujmu na účely Ústavného zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. V tomto ohľade je nutné dodať, že za verejný záujem nemožno

⁹ KONEČNÝ, S. *Verejný záujem*. Bratislava: Mayor, 2021, s. 17.

¹⁰ Z nášho pohľadu zaujímavú definíciu verejného záujmu obsahoval už zrušený zákon č. 122/2013 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, kde v § 4 ods. 3 písm. m) citovaného zákona bolo ustanovené, že na účely daného zákona sa rozumie „... *verejným záujmom dôležitý záujem štátu realizovaný pri výkone verejnej moci, ktorý prevažuje nad oprávneným záujmom fyzickej osoby alebo viacerých fyzických osôb a bez jeho realizácie by mohli vzniknúť rozsiahle alebo nenabratiteľné škody.*“

automaticky bez ďalšieho v každom prípade považovať záujem väčšiny. Ako v tejto súvislosti uvádza M. Horvat, verejný záujem je nevyhnutné vykladať vo svetle základných princípov, na ktorých je štát konštituovaný, medzi ktoré nepochybne patrí aj princíp rovnosti. Nemožno preto verejný záujem v konkrétnej situácii bez ďalšieho vykladať len ako momentálny záujem väčšiny obyvateľov, keďže by tým mohlo dôjsť k zneužitiu verejnej moci v neprospech obyvateľov, ktorí budú v menšine a ktorých potreby a záujmy je tiež nutné brať v úvahu. Orgány verejnej správy by preto mali zvažovať a konfrontovať záujmy väčšiny obyvateľov so záujmami menšiny obyvateľov v prípade výkonu činnosti a ich dopadu na konkrétne práva a povinnosti všetkých osôb, vo vzťahu ku ktorým sú tieto činnosti vykonávané.¹¹ Taktiež sa v tejto súvislosti žiada dodať, že verejným záujmom môže byť v ponímaní Európskeho súdu pre ľudské práva aj záujem menšiny.¹²

Výklad pojmu verejný záujem v prípade absencie jeho legálnej definície v tej-ktorej situácii bude delikátnou záležitosťou vyžadujúcou si určitú „dávku“ precíznosti. V tomto ohľade podľa nášho názoru nemožno obísť metódu teologického výkladu, teda skúmať samotný účel tohto pojmu nachádzajúceho sa v tom-ktorom právnom ustanovení určitého zákona. Týmto výkladom je totiž možné účel verejného záujmu prispôbiť meniacim sa spoločenským hodnotám v priestore a čase.¹³ Súčasne však nemožno v tejto súvislosti opomenúť ani ústavno-konformný výklad. Nie je totiž možné identifikovať hocakým výkladom právnej normy verejný záujem takým spôsobom, ktorý by nebol priamo v súlade buď so samotným textom ústavného zákona č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení neskorších prepisov (ďalej „Ústava SR“), alebo samotným materiálnym jadrom Ústavy SR. Totižto, hodnoty deklarované v Ústave SR sú vo vzťahu naderadenosti oproti iným hodnotám nereflektovaných Ústavou SR, tak isto ako verejný záujem explicitne vyjadrený v právnej norme bude prioritizovaný oproti verejnému záujmu identifikovanom formou doktrínálneho výskumu.¹⁴

¹¹ HORVAT, M. Verejná správa vo funkčnom ponímaní. In: VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 22.

¹² Blížšie pozri rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 29. 4. 1999, *Chassagnou a ostatní proti Francúzsku*, stážnosť č. 25088/94, 28331/95 a 28443/95.

¹³ Porov. OTTOVÁ, E. *Teória práva*. 3. vyd. Šamorín: Heuréka, 2010, s. 265.

¹⁴ PÍRY, M. *Verejný záujem*. Banská Bystrica: Belianum, 2021, s. 71–72.

3 Posudzovanie naplnenia verejného záujmu pri vyvlastňovaní pozemkov a stavieb zo strany správneho orgánu

Právny základ vyvlastnenia (expropriácie) nachádzame v čl. 20 ods. 4 Ústavy SR, kde je ustanovené: „*Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.*“

M. Píry v tejto súvislosti uvádza, že interpretácia čl. 20 ods. 4 Ústavy SR nie je možná v tom zmysle, že automaticky, ak existuje verejný záujem, možno pristúpiť k vyvlastneniu alebo obmedzeniu vlastníckeho práva. Verejný záujem by mal v tomto prípade predstavovať možnosť začať zvažovať zásah do vlastníckeho práva. Verejný záujem, ktorý je predpokladaný explicitne alebo implicitne zákonom musí byť dostatočne konkretizovaný na určitú situáciu, v ktorej sa má stať dôvodom na vyvlastnenie alebo obmedzenie vlastníckeho práva.¹⁵

Aj Európsky súd pre ľudské práva vyjadril povinnosť štátu vybrať z viacerých dostupných možností na dosiahnutie určitého cieľa možnosť primerane zaručujúcu rovnováhu medzi verejným a súkromným záujmom.¹⁶

V súčasnosti upravuje vyvlastňovacie konanie zákon č. 282/2015 Z.z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej „zákon o vyvlastnení pozemkov a stavieb“ či „ZoVPS“)¹⁷.

Je nutné uviesť, že úpravu vyvlastnenia obsahoval aj zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, avšak ustanovenia týkajúce sa vyvlastnenia pozemkov a stavieb boli z dôvodu ich obsoletnosti, vzhľadom na osobitnú právnu

¹⁵ PÍRY, M. *Verejný záujem*. Banská Bystrica: Belianum, 2021, s. 46.

¹⁶ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 28. 1. 2003, *Peck proti Spojenému kráľovstvu*, sťažnosť č. 44647/98.

¹⁷ V § 1 ZoVPS je predmet úpravy zákona vymedzený nasledovne: „*Tento zákon upravuje odňatie vlastníckeho práva, obmedzenie vlastníckeho práva k pozemku alebo ku stavbe, zriadenie, obmedzenie, zrušenie práva zodpovedajúceho vecnému bremenu k pozemku alebo ku stavbe, obmedzenie, zrušenie práv tretích osôb k pozemku alebo ku stavbe, ak je to nevyhnutné pre uskutočnenie starby alebo opatrenia v nevyhnutnej miere, vo verejnom záujme a na účel podľa osobitných zákonov a za primeranú náhradu.*“

úpravu vyvlastnenia v zákone o vyvlastnení pozemkov a stavieb, s účinnosťou od 1. 4. 2024 zrušené.

Podmienky vyvlastnenia upravuje § 2 ods. 1 ZoVPS, kde je ustanovené:

„Vyvlastnenie možno uskutočniť len

a) v nevyhnutnej miere,

b) vo verejnom záujme na účel ustanovený zákonom alebo pre verejnoprospešné stavby podľa schválenej územnoplánovacej dokumentácie, pričom verejný záujem na vyvlastnení sa musí preukázať vo vyvlastňovacom konaní,

c) za primeranú náhradu, a

d) ak cieľ vyvlastnenia nemožno dosiahnuť dohodou alebo iným spôsobom.“

Je však nutné poznamenať, že zákon o vyvlastnení pozemkov a stavieb explicitne nedefinuje, čo možno chápať pod verejným záujmom na účely vyvlastnenia pozemkov a stavieb. Môžeme sa však stretnúť s explicitným definovaním verejného záujmu na účely vyvlastnenia v osobitnom predpise. Takým je aj zákon č. 538/2005 Z. z. o prírodných liečivých vodách, prírodných liečebných kúpeľoch, kúpeľných miestach a prírodných minerálnych vodách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Tento zákon v § 39 ods. 1 ustanovuje, že „[v]erejný záujem na účely tohto zákona je záujem na vyhľadávaní a využívaní prírodného liečivého zdroja na liečebné účely, ako aj záujem na ochrane prírodných liečivých zdrojov a prírodných minerálnych zdrojov na účel zachovania ich kvalitatívnych a kvantitatívnych vlastností a zdravotnej bezpečnosti.“

V prípade prístúpenia k vyvlastneniu pozemku alebo stavby, a tým zasiahnuť do subjektívneho práva, je nutné, aby bol konkrétny verejný záujem natoľko silný, že situáciu nemožno riešiť iným, menej invazívnym spôsobom.¹⁸ Nepochybne každú výstavbu diaľnice by sme mohli označiť za realizovanú vo verejnom záujme, avšak ako už aj vyplynulo z predchádzajúceho textu, verejný záujem je nutné chápať ako záujem, ktorý možno označiť za všeobecne prospešný, teda verejný záujem sa nemusí vždy zhodovať so záujmom kolektívnym. Verejný záujem v tomto prípade nemožno chápať aritmeticky, ako výsledok matematického vzorca automaticky reprezentujúceho záujem väčšiny obyvateľov.¹⁹

¹⁸ Porov. PÍRY, M. *Verejný záujem*. Banská Bystrica: Belianum, 2021, s. 45.

¹⁹ Nález Ústavného súdu SR zo dňa 26. 1. 2011, sp. zn. PL. ÚS 19/09.

Ústavný súd Slovenskej republiky sa už vo svojom skoršom náleze vyjadril, že na to, aby bola splnená podmienka vyvlastnenia majetku vo verejnom záujme, je nutné, aby zamýšľaný účel obmedzenia práva vlastniť majetok nebolo možné dosiahnuť inými prostriedkami, ktoré by miernejšie zasahovali do ústavou chráneného vlastníckeho práva. Iba v tom prípade, ak je verejný záujem nadradený a objektivizovaný voči záujmom vlastníka, je odôvodnené pristúpiť k vyvlastneniu vo verejnom záujme.²⁰

Čo sa týka samotného preukazovania verejného záujmu vo vyvlastňovacom konaní, sme toho názoru, že v zmysle § 9 ods. 2 písm. i) zákona o vyvlastnení pozemkov a stavieb by mal verejný záujem preukazovať samotný vyvlastniiteľ (navrhovateľ). Zároveň podľa § 3 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, je správny orgán, ktorý bude rozhodovať o vyvlastnení, povinný sám chrániť verejný záujem.

V súvislosti s posudzovaním naplnenia verejného záujmu Ústavný súd SR konštatoval, že „[v]erejný záujem, ktorý je predmetom posudzovania v rámci vyvlastňovacieho konania, je podľa aktuálnej koncepcie vyvlastnenia predmetom správnej úvahy a zisťuje sa v priebehu konania na základe zvažovania najrôznejších partikulárnych záujmov, po zvážení všetkých rozporov a pripomienok. Z odôvodnenia rozhodnutia, ktorého podstatou je otázka existencie verejného záujmu, potom musí jednoznačne vyplývať, prečo verejný záujem prevážil nad inými či už súkromnými, alebo aj verejnými záujmami (napr. výstavba diaľnice na pozemku, kde sa nachádza škola).“²¹

Príslušný správny orgán bude teda musieť v rámci vyvlastňovacieho konania prostredníctvom správnej úvahy dospieť k odôvodnenému záveru, že došlo k naplneniu verejného záujmu na účely vyvlastnenia konkrétneho pozemku alebo stavby. Nebude postačujúce, ak by došlo zo strany správneho orgánu v rozhodnutí o vyvlastnení iba k strohému konštatovaniu, že došlo k preukázaniu verejného záujmu ako podmienky pre vyvlastnenie konkrétneho pozemku alebo stavby.²²

Správna úvaha alebo správne uváženie predstavuje určitý myšlienkový proces správneho orgánu, ktorý by mal byť nielen v medziach zákona,

²⁰ Bližšie pozri nález Ústavného súdu SR zo dňa 20. 12. 1995, sp. zn. PL. ÚS 33/95.

²¹ Nález Ústavného súdu SR zo dňa 26. 1. 2011, sp. zn. PL. ÚS 19/09.

²² Porov. rozsudok Krajského súdu v Nitre zo dňa 16. 4. 2019, sp. zn. 15S/33/2016.

ale aj v intenciách racionálneho uvažovania správneho orgánu posudzujúceho určitú otázku,²³ v našom prípade naplnenie verejného záujmu na účely vyvlastnenia nehnuteľností, keďže takýto verejný záujem nie je možné vopred a priori stanoviť.²⁴

S. Košičiarová v tejto súvislosti zastáva názor, že „[o] správnej úvabe orgánu verejnej správy nemôže byť reč v prípade, ak tento aplikuje právnu normu obsahujúcu relatívne neurčitý právny pojem. Ide o právno-teoretické označenie neostreho právneho pojmu, ktorý nie je vymedzený zákonom, a preto k obsahu vykladá správny orgán aplikujúci normu. Podľa odporúčania R (80)2 však takéto pojmy majú svoj konkrétny význam a orgán verejnej správy sa ho musí v konkrétnom prípade pridržiavať.“²⁵

Ako sme už zmienili skôr, niektoré zákony na účely vyvlastnenia nehnuteľností vo verejnom záujmu neobsahujú explicitnú definíciu tohto pojmu. Je nepochybné, že správny orgán by mal pojem verejného záujmu vykladať ústavne konformným a všeobecno-teologickým výkladom, ako nám už vyplynulo z predchádzajúcej časti príspevku, avšak (nielen) v prípade absencie definície verejného záujmu v zákone, by mal správny orgán zohľadňovať aj systematický výklad.

Je na mieste otázka, či by nebolo vhodné legálne definovať verejný záujem na účely právnych predpisov, ktoré upravujú vyvlastnenie pozemkov a stavieb z dôvodu verejného záujmu, avšak samotná definícia tohto pojmu v nich absentuje. Máme za to, že dané by posilnilo jednak právnu istotu a väčšmi predchádzalo zneužitiu správnej úvahy pri posudzovaní podmienky naplnenia verejného záujmu pri vyvlastňovaní pozemkov a stavieb, pričom v konečnom dôsledku by dané napomohlo aj k vyššej miere transparentnosti. Sme si vedomí, že si formulovanie legálnych definícií vyžaduje istú dávku precíznosti a nesprávne naformulovaná legálna definícia by mohla celú situáciu len zhoršiť. Preto je podľa nášho názoru nutné pri prípadnom definovaní verejného záujmu na účely toho-ktorého osobitného predpisu zohľadňovať samotný účel právnej úpravy. Napr. v prípade zákona č. 143/1998 Z. z. o civilnom letectve (letecký zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov

²³ Porov. rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 30. 5. 2012, sp. zn. 2Sžp/16/2011.

²⁴ Nález Ústavného súdu SR zo dňa 26. 1. 2011, sp. zn. PL. ÚS 19/09.

²⁵ KOŠIČIAROVÁ, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: Iura Edition, 2012, s. 188.

v znení neskorších predpisov, v ktorom absentuje legálna definícia verejného záujmu pre účely vyvlastnenia pozemkov a stavieb, by takáto definícia mala reflektovať na záujem na bezpečnom a plynulom fungovaní civilného letectva na území Slovenskej republiky, ako aj na ochranu životného prostredia v súvislosti s leteckou prevádzkou.

Keďže v prípade vyvlastnenia dochádza k invazívnemu zásahu do vlastníckeho práva garantovaného Ústavou SR, je potrebné, aby v tomto prípade dochádzalo k aplikovaniu testu proporcionality. Práve test proporcionality predstavujúci povinnú súčasť každého rozhodnutia zasahujúceho do práv a právom chránených záujmov, je kritickým momentom v niektorých prípadoch presadzovania verejného záujmu.²⁶

Požiadavka testu proporcionality implicitne vyplýva z § 2 ods. 1 ZoVPS, avšak domnievame sa, že by prospelo a napomohlo právnej istote, ak by sa v zákonnej úprave explicitne stanovil test proporcionality ako obligatórna súčasť odôvodnenia rozhodnutia o vyvlastnení, pričom dané by reflektovalo aj na judikatúru Ústavného súdu SR²⁷ a aj Európskeho súd pre ľudské práva.²⁸

4 Záver

Verejný záujem predstavuje právne neurčitý pojem, s ktorým sa môžeme stretnúť na viacerých úsekoch verejnej správy. V našom príspevku sme sa najskôr zamerali na vymedzenie tohto pojmu, pričom môžeme konštatovať, že z hľadiska svojej obsahovej obsírnosti nie je celkom možné jeho vyčerpávajúce univerzálne definovanie, keďže verejný záujem je do istej miery časovo a miestne premenlivý a reflektuje na spoločenské hodnoty, ktoré môžu podliehať vývoju a zmene.

V nasledujúcom texte sme sa venovali posudzovaniu verejného záujmu pri procese vyvlastňovania pozemkov a stavieb. Keďže ide v tomto prípade o zásah do vlastníckeho práva, ktorého ochrana je garantovaná v Ústave SR, je nevyhnutné, aby správny orgán pristupoval k posudzovaniu naplnenia

²⁶ PÍRY, M. *Verejný záujem*. Banská Bystrica: Belianum, 2021, s. 176.

²⁷ Bližšie pozri nález Ústavného súdu SR zo dňa 26. 1. 2011, sp. zn. PL. ÚS 19/09.

²⁸ Bližšie pozri rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 23. 9. 1982, *Sporrong a Lönnroth proti Švédsku*, sťažnosť č. 7151/75 a 7152/75.

verejného záujmu, ako možného dôvodu na vyvlastnenie pozemkov a stavieb, veľmi dôsledne. V tomto prípade je nutné, aby zamýšľaný účel vyvlastnenia pozemku alebo stavby nebolo možné dosiahnuť inými prostriedkami, ktoré by menej invazívne zasahovali do ústavou chráneného vlastníckeho práva. Nemenej dôležitým krokom zo strany správneho orgánu bude vykonanie testu proporcionality vzhľadom na zásah do subjektívneho práva chráneného Ústavou SR, ktorý by mal byť obligatórnou súčasťou každého odôvodnenia rozhodnutia o vyvlastnení vydaného správny orgánom.

Keďže vo viacerých právnych predpisoch upravujúcich vyvlastnenie pozemkov a stavieb z dôvodu verejného záujmu absentuje definícia verejného záujmu na tento účel, je nevyhnutné, aby správny orgán, ktorý má správnu úvahou posudzovať naplnenie verejného záujmu v tom-ktorom prípade, vykladal tento pojem nielen ústavnokonformným, ale aj systémovým výkladom a hodnotením naplnenia legitímneho účelu.

Domnievame sa, že by bolo vhodné definovať verejný záujem na účely právnych predpisov upravujúcich vyvlastnenie pozemkov a stavieb z dôvodu verejného záujmu, kde táto definícia absentuje, a to z dôvodu posilnenia právnej istoty, zamedzeniu zneužitia správnej úvahy a v konečnom dôsledku aj zvýšenia transparentnosti posudzovania naplnenia verejného záujmu v tom-ktorom prípade.

References

- HENDRYCH, D. a kol. *Právnícký slovník*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, 1481 s. ISBN 978-80-7400-059-1.
- KONEČNÝ, S. *Verejný záujem*. Bratislava: Mayor, 2021, 150 s. ISBN 978-80-99994-00-4.
- KOŠIČAROVÁ, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: Iura Edition, 2012, 558 s. ISBN 978-80-8078-519-2.
- OTTOVÁ, E. *Teória práva*. 3. vyd. Šamorín: Heuréka, 2010, 323 s. ISBN 978-80-89122-59-2.
- PÍRY, M. *Verejný záujem*. Banská Bystrica: Belianum, 2021, 184 s. ISBN 978-80-557-1907-8.

PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 5. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 224 s. ISBN 80-210-2763-0.

ŠKROBÁK, J. Veřejný zájem ako prostriedok determinácie činnosti verejnej správy. In: KISELYOVÁ, Z. (ed.). *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2015* [online]. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, s. 293–299. ISBN 978-80-7160-394-8. Dostupné z: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/Milniky_zborniky/Zbornik_Milniky_2015.pdf

VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 338 s. ISBN 978-80-89603-68-8.

Contact – e-mail

tomas.garzik@flaw.uniba.sk

ROZPOR UMIESTNENIA REKLAMNEJ STAVBY S ÚZEMNÝM PLÁNOM OBCE V KONANÍ O ZMENE DOBY TRVANIA REKLAMNEJ STAVBY¹

Viera Jakušová

Právnická fakulta, Univerzita Komenského
v Bratislave, Slovenská republika

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá konaním o zmene doby trvania reklamnej stavby, v ktorom môže v praxi nastať rozpor medzi umiestnením už osadenej reklamnej stavby s územným plánom obce. Územný plán by mal reprezentovať hlavne verejný záujem. Tento rozpor nastáva vtedy, ak územný plán obce zakazuje umiestnenie reklamnej stavby v danom území a vlastník reklamnej stavby podá žiadosť o zmenu doby trvania reklamnej stavby a tiež vtedy, ak vlastník reklamnej stavby podá žiadosť o zmenu doby trvania a v priebehu konania sa územný plán obce zmení tak, že zakazuje umiestnenie reklamnej stavby na danom území. Príspevok opisuje aj spôsoby rozhodnutia stavebného úradu v konaní o zmene doby trvania reklamnej stavby a poskytuje návrh vhodných paragrafov, ktoré by mali stavebné úrady uvádzať vo výroku rozhodnutí, ktorými sa končí konanie o zmene doby trvania reklamnej stavby.

Keywords in original language

Stavebný zákon; reklamná stavba; územný plán obce; verejný záujem; rozpor v konaní, konanie o zmene doby trvania reklamnej stavby; retroaktivita.

Abstract

The contribution deals with proceedings regarding the change of the duration of an advertising building, where in practice, there may arise a conflict between the location of an already installed advertising building and the municipal land-use plan. The land-use plan should primarily represent the

¹ Tento príspevok bol vypracovaný v rámci výskumnej úlohy „Efektívne pozemkové úpravy“ s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja pod registračným číslom projektu APVV-19-0494.

public interest. This discrepancy occurs when the municipal land-use plan prohibits the placement of the advertising building in a given area, and the owner of the advertising building submits a request to change the duration of the advertising building. It also occurs when the owner of the advertising building submits a request to change the duration, and during the proceedings, the municipal land-use plan is altered in a way that prohibits the placement of the advertising building in the given area. The contribution also describes the ways in which the building authority decides in the proceedings concerning the change of the duration of the advertising building and provides a proposal of suitable paragraphs that building authorities should include in the decision statement concluding the proceedings on the change of the duration of the advertising building.

Keywords

The Building Act; Advertising Buildings; Municipal Land-use Plan; Public Interest, Inconsistency in Proceedings; Proceedings on Changing the Duration of the Advertising Building; Retroactivity.

1 Úvod

V súčasnosti sme svedkami dvoch negatívnych tendencií v oblasti verejného záujmu. V spoločnosti sa predovšetkým treba vyvarovať absolutizácie verejného záujmu. Teda tendencie, kedy verejný záujem je všetko. Opakom je snaha o jeho reštriktívne chápanie. Napr. tendencia chápať verejný záujem len ako mocenský nástroj na obmedzenie subjektívnych práv. Obidve množiny vychádzajú z nesprávneho chápania, a to buď extenzívneho alebo reštriktívneho.² V príspevku si kladieme v súvislosti s verejným záujmom výskumnú otázku: Čo je to verejný záujem a aká je jeho dôležitosť v kontexte prijímania územného plánu obce?

V príspevku sa zameriavame na konanie o zmene doby trvania reklamnej stavby a tiež na spôsoby, akými stavebný úrad môže rozhodnúť v tomto konaní meritórne. V konaní o zmene doby trvania môže v praxi nastať rozpor medzi umiestnením už osadenej reklamnej stavby s územným plánom

² PÍRY, M. *Veřejný zájem*. Banská Bystrica: Belianum, Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2021, s. 6.

obce. V súvislosti s uvedeným si kladieme výskumné otázky: Akým spôsobom by mal stavebný úrad rozhodnúť v konaní o zmene doby trvania reklamnej stavby v prípade, ak územný plán obce zakázal umiestnenie reklamnej stavby v danom území ešte predtým než vlastník reklamnej stavby, ktorá je umiestnená už na základe právoplatného stavebného povolenia, podá žiadosť o zmenu doby trvania reklamnej stavby? Akým spôsobom by mal stavebný úrad rozhodnúť v konaní o zmene doby trvania reklamnej stavby v prípade, ak sa územný plán obce počas tohto konania zmenil tak, že zakazuje umiestnenie reklamnej stavby na danom území? Za predpokladu, že sa územný plán obce zmení v priebehu konania o zmene doby trvania reklamnej stavby tak, že zakazuje umiestnenie reklamnej stavby na danom území, je možné v súvislosti s touto zmenou aplikovať v konaní pravú alebo nepravú retroaktivitu?

Cieľom príspevku je vymedzenie základných pojmov, s ktorými pracujeme, a to reklamná stavba a územný plán obce, a poukázanie na vzťah územného plánu obce k verejnému záujmu. Cieľom je zodpovedať výskumné otázky a navrhnúť správny postup stavebného úradu pri situáciách, ktoré sa týkajú rozporu reklamnej stavby s územným plánom obce. Cieľom je tiež poskytnúť návrh vhodných paragrafov, ktoré by mali stavebné úrady uvádzať vo výroku rozhodnutí, ktorými sa končí konanie o zmene doby trvania reklamnej stavby. Pri spracovaní príspevku sme použili metódy analýzy, dedukcie, indukcie, syntézy a komparácie.

2 Vymedzenie základných pojmov

Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej „SZ“) vymedzuje v § 43 ods. 3 pojem *reklamná stavba* ako stavebnú konštrukciu, ktorá je postavená stavebnými prácami zo stavebných výrobkov, ktorá je pevne spojená so zemou podľa § 43 ods. 1 písm. a) až d) SZ³ alebo upevnená strojnými súčiastkami alebo zvarom o *pevný základ* na zemi alebo ktorej osadenie vyžaduje úpravu

³ „Pevným spojením so zemou sa rozumie a) spojenie pevným základom, b) upevnenie strojnými súčiastkami alebo zvarom o pevný základ v zemi alebo o inú stavbu, c) ukotvenie pilótami alebo lanami s kotvou v zemi alebo na inej stavbe, d) pripojenie na sieť a zariadenia technického vybavenia územia, e) umiestnenie pod zemou“ (pozri § 43 ods. 1 SZ).

podkladu a ktorej funkciou je šírenie reklamných, propagačných, navigačných a iných informácií viditeľných z verejných priestorov. Reklamné stavby sa na účely SZ členia podľa veľkosti informačnej plochy na:

- a) reklamné stavby, na ktorých najväčšia informačná plocha je menšia ako 3 m²;
- b) reklamné stavby, na ktorých najväčšia informačná plocha má veľkosť od 3 m² do 20 m² a
- c) reklamné stavby, na ktorých najväčšia informačná plocha je väčšia ako 20 m².

Za reklamnú stavbu sa teda považuje len taká stavba, ktorá *kumulatívne* spĺňa tieto požiadavky stanovené v SZ.⁴

Možno uviesť, že reklamná stavba je v zmysle § 43 ods. 3 SZ stavbou, preto obsahom územného plánovania môže byť aj stanovenie záväzných regulatívov na umiestňovanie reklamných stavieb.⁵

Zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní, v znení neskorších predpisov (ďalej „ZoUP“) vymedzuje stupne územnoplánovacej dokumentácie v § 18 ods. 4. Na účely tohto článku sa zameriame na jeden z daných stupňov, a to územný plán obce.

Územný plán obce je územnoplánovacia dokumentácia územia obce v súlade s Koncepciou územného rozvoja Slovenska a v súlade s Koncepciou územného rozvoja regiónu. Obec je povinná mať územný plán obce. Táto povinnosť zaniká, ak je celé územie obce súčasťou územného plánu mikroregiónu. Územný plán obce, ktorá je mestom, sa nazýva územný plán mesta. Územný plán hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislava a mesta Košice sa nazýva metropolitný územný plán.⁶

Možno uviesť, že územný plán obce je normatívnym správnym aktom⁷ a prijíma sa vo forme všeobecne záväzného nariadenia.⁸ Podľa § 22 ods. 3

4 SPIŠIAKOVÁ, H. *Reklamné stavby podľa stavebného zákona*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2018, s. 10.

5 Pozri uznesenie Ústavného súdu SR zo dňa 28. 6. 2022, sp. zn. IV. ÚS 341/2022.

6 Pozri § 22 ods. 1 ZoUP.

7 VAČOK, J. In: VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 140.

8 „Územný plán obce a územný plán zóny vrátane ich zmien a doplnkov schvaľuje obec spolu so všeobecne záväzným nariadením, ktorým sa vyhlasuje ich záväzná časť“ (pozri § 34 ods. 8 ZoUP).

ZoUP územný plán obce určuje najmä riešené územie a jeho väzby k územiám susediacich obcí a k širšiemu regiónu a hranicu zastavaného územia obce, urbanistickú koncepciu rozvoja územia, hlavné rozvojové osi a územia, významné urbanistické, architektonické a krajinné prvky a charakteristiky, urbanistickú štruktúru, najmä spôsob a intenzitu využitia územia, priestorové a funkčné limity zástavby a podmienky priestorového usporiadania územia a funkčného využitia územia, dopravnú infraštruktúru, technickú infraštruktúru a verejné priestory a zelenú infraštruktúru. Územný plán obce tiež určuje ochranu zdravých životných podmienok vrátane dostatočných územne priestorových podmienok pre bývanie s ohľadom na znevýhodnené osoby a iné osoby, ochranu verejného zdravia, ochranu prírody, ochranu a tvorbu krajiny, ochranu vôd, ochranu poľnohospodárskej pôdy a lesných pozemkov, ochranu a využívanie prírodných zdrojov, ochranu kultúrneho dedičstva, ochranu územia obce pred nežiaducimi geologickými javmi, povodňami, požiarimi, environmentálnymi záťažami, prevenciu závažných priemyselných havárií a obmedzenie ich následkov na zdravie ľudí, životné prostredie a majetok, opatrenia na zmiernenie zmeny klímy na území obce a na adaptáciu na jej nepriaznivé dôsledky, osobitné územia, ak s ich vyznačením súhlasil správca územia, územia, pre ktoré je potrebné obstarat' územný plán zóny, vymedzenie plôch na umiestnenie zelenej infraštruktúry vo verejnom záujme a plôch a koridorov na umiestnenie stavieb vo verejnom záujme, zásady a pravidlá bezbariérovosti sídelného prostredia, vrátane bezbariérovosti dopravnej infraštruktúry a jej ochranných pásem a území, verejných priestorov a trás pohybu obyvateľstva.⁹

Verejný záujem je považovaný za právne neurčitý pojem.¹⁰ Verejný záujem vyjadruje momentálny stav záujmov a ich hierarchiu v určitej konkrétnej situácii, mieste a čase, majúci celospoločenský charakter, ktorý ho uprednostňuje pred miestnymi, skupinovými, či súkromnými záujmami.¹¹ Môžeme ho definovať ako súbor hodnôt, potrieb a cieľov, ktoré sú považované za dôležité pre spoločnosť ako celok.¹²

⁹ Pozri § 22 ods. 3 písm. g) – m) ZoUP.

¹⁰ VRABKO, M. In: VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 7.

¹¹ Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu SR zo dňa 20. 5. 2022, sp. zn 32D/20/2021.

¹² FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., PRÍBELSKÁ, P. In: BARICOVÁ, J. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 70.

3 Vztah územního plánu obce a veřejného zájmu

Verejný zájem sa líši od súkromného záujmu tým, že sa týka celej spoločnosti alebo jej časti, a nie len individuálnych osôb alebo subjektov. Je to koncepcia, ktorá určuje, čo je pre spoločnosť dôležité.¹³ Podľa nášho názoru, spojitosť medzi územným plánom obce a verejným záujmom možno vidieť v spomínanom § 22 ods. 3 ZoUP. Táto spojitosť je zásadná, a to preto, že územný plán obce je nástrojom, ktorý má za cieľ zosúladiť rôzne záujmy a potreby obyvateľov, ako aj zachovať a rozvíjať kvalitu životného prostredia v danom území.

Podľa nášho názoru, verejný zájem je v kontexte územného plánu obce chápaný ako súhrn potrieb, hodnôt a cieľov, ktoré sú pre verejnosť dôležité a ktoré sa majú zohľadniť pri tvorbe územného plánu. Územný plán obce by mal rešpektovať potreby obyvateľov, zabezpečovať udržateľný rozvoj a ochranu životného prostredia, ako aj zohľadňovať urbanistické a architektonické hodnoty v danej lokalite. Územný plán obce by mal byť vytváraný s ohľadom na verejný záujem, aby sa dosiahol súlad medzi rozvojom územia a potrebami obyvateľov a aby sa zabránilo negatívnym vplyvom na životné prostredie a spoločnosť. Podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky zo dňa 16. 12. 2021, sp. zn. 3Svk/9/2021, „[ú]zemný plán obce, ako výsledok normotvornej činnosti zástupcov obyvateľov v danom mieste a čase, vyjadruje verejný záujem obyvateľov, je prejavom hodnôt, ktoré chce obec na svojom území chrániť a uprednostňovať. Prípadný zákaz umiestňovania reklamných stavieb určitého charakteru na určitom území obsiahnutý v územnom pláne je využitím práva účasti verejnosti na správe vecí verejných, na spôsobe ochrany hodnôt, ktoré obec v mene svojich obyvateľov vyjadrila prijatím územného plánu.“ Z uvedeného možno konštatovať, že územný plán obce predstavuje a chráni verejný záujem.

Pre doplnenie témy o územnom pláne obce možno uviesť, že ZoUP v prechodných ustanoveniach stanovuje, že obec, ktorá nemá územný plán, je povinná obstaráť a schváliť územný plán obce podľa ZoUP do 31. 3. 2032.¹⁴ Povinnosť obcí mať podľa ZoUP stanovený územný plán vnímame pozitívne. Domnievame sa, že priebežné získavanie a udržiavanie

¹³ FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., PRÍBELSKÁ, P. In: BARICOVÁ, J. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 70.

¹⁴ Pozri § 40 ods. 3 ZoUP.

územnoplánovacích podkladov v aktuálnom stave a povinnosť obcí mať územný plán obce bude mať pozitívny vplyv aj na pozemkové úpravy, ktorých obsahom je racionálne priestorové usporiadanie pozemkového vlastníctva v určitom území a ostatného nehnuteľného poľnohospodárskeho a lesného majetku s ním spojeného vykonávané vo verejnom záujme v súlade s požiadavkami a podmienkami ochrany životného prostredia a tvorby územného systému ekologickej stability, funkciami poľnohospodárskej krajiny a prevádzkovo-ekonomickými hľadiskami moderného poľnohospodárstva a lesného hospodárstva a podpory rozvoja vidieka.¹⁵ Možno konštatovať, že priebežné získavanie a udržiavanie územnoplánovacích podkladov v aktuálnom stave a povinnosť obcí mať územný plán obce podľa ZoUP bude prinášať aktuálne poznatky o stave územia, o obmedzeniach a podmienkach zmien jeho využitia.¹⁶ Uvedenú skutočnosť tiež považujeme za prospešnú a dôležitú pre spoločnosť ako celok.

4 Zmena doby trvania reklamnej stavby

SZ spomína konanie o zmene doby trvania reklamnej stavby v § 67 ods. 4 SZ, podľa ktorého sa z plynutia lehoty vyníma čas odo dňa podania žiadosti o predĺženie platnosti stavebného povolenia stavebnému úradu do dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o predĺžení platnosti stavebného povolenia reklamnej stavby.¹⁷ Je dôležité povedať, že uvedené platí, len vtedy ak stavebník požiada o zmenu doby trvania reklamnej stavby pred uplynutím tejto doby.¹⁸ Ustanovenie § 67 ods. 4 SZ nemožno v žiadnom prípade chápať tak, že stavebný úrad bez všetkého (bez zistenia skutkového a právneho stavu) rozhodne o povolení zmeny doby trvania reklamnej stavby. Zmyslom uvedeného ustanovenia je totiž skutočnosť, že počas posudzovania žiadosti

¹⁵ Pozri § 1 ods. 1 zákona č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách, v znení neskorších predpisov.

¹⁶ Pozri viac: JAKUŠOVÁ, V., MICHALOVIČ, M. The current and new legal regulations of spatial planning in the legal conditions of the Slovak Republic with an emphasis on spatial planning documents and spatial planning documentation. In: *Právne Problémy Górnictva I Ochrany Srodoviska* [online]. Katowice, 2024, s. 1–24 [cit. 9. 2. 2024]. DOI: <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2023.02.04>

¹⁷ SPIŠIAKOVÁ, H. *Reklamné stavby podľa stavebného zákona*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2018, s. 50.

¹⁸ Pozri § 67 ods. 4 SZ.

až do právoplatnosti rozhodnutia o nej, nie je možné považovať takúto reklamnú stavbu za nelegálnu, resp. „čiernu“ stavbu.¹⁹

SZ ani vykonávacie predpisy výslovne neuvádzajú, aké ustanovenia subsidiárne aplikovať na toto konanie, a tiež taxatívne neurčujú akými spôsobmi možno rozhodnúť o žiadosti o zmene doby trvania.²⁰ Je možné na toto konanie použiť subsidiárne ustanovenia o stavebnom konaní?

Najvyšší správny súd SR vo svojom rozsudku zo dňa 23. 2. 2022, sp. zn. 3Svk/24/2021, konštatoval, že „*reklamné stavby, na ktoré sa vyžaduje stavebné povolenie (teda s najväčšou informačnou plochou 3 a viac m² – § 55 ods. 1 SZ v spojení argumentum a contrario § 55 ods. 2 písm. h) a § 56 písm. j) SZ), majú v posudzovanom prípade charakter dočasných stavieb. V súvislosti s konaním o povolení reklamnej stavby je preto nepochybné, že jeho výsledkom je vydanie stavebného povolenia, na ktoré sa aplikuje všeobecný postup rozhodovania o žiadosti o stavebné povolenie podľa § 58 a nasledujúce. SZ. Tým, že bola povolením stanovená dočasnosť reklamných stavieb a zároveň zákonodarca predpokladá možnosť požiadať o predĺženie trvania reklamnej stavby podaním žiadosti podľa § 67 ods. 4 SZ, súd konštatuje, že aj na procesný postup rozhodovania a posudzovania žiadosti stavebníka o predĺženie doby trvania reklamnej stavby je potrebné aplikovať ustanovenia SZ upravujúce postup rozhodovania o žiadosti o stavebné povolenie (§ 58 a nasledujúce SZ). Teda rovnaký procesný postup ako v prípade podania žiadosti o stavebné povolenie reklamnej stavby prvý krát, pretože jedine vtedy môže stavebný úrad, vzhľadom na dočasnosť reklamnej stavby, znova riadne posúdiť dôvodnosť jej opätovného povolenia.*“²¹

S názorom Najvyššieho správneho súdu SR sa stotožňujeme a zároveň možno dodať, že novelou SZ č. 145/2021 Z. z. účinnou od 1. 5. 2021 bol zavedený nový § 66 ods. 5 SZ, ktorý výslovne uvádza, že reklamné stavby,

¹⁹ SPIŠIAKOVÁ, H. *Reklamné stavby podľa stavebného zákona*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2018, s. 51.

²⁰ Pozri viac JAKUŠOVÁ, V. Reklamná stavba vs. informačná konštrukcia v zmysle slovenskej stavebnej legislatívy. In: *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2023: zborník z online medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov* [online]. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2023, s. 152–169 [cit. 5. 2. 2024]. Dostupné z: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/Milniky_zborniky/Milniky_prava_v_stredoeurpskom_priestore_2023.pdf

²¹ Pozri tiež rozsudok NSS SR zo dňa 16. 12. 2021, sp. zn. 3Svk/9/2021.

na ktoré sa vyžaduje stavebné povolenie, sú stavbami dočasnými, pričom ich doba trvania nesmie presiahnuť tri roky.²²

Ak sme spomínali skutočnosť, že nie je taxatívne v SZ stanovené akými spôsobmi môže stavebný úrad rozhodnúť, tak uvádzame, že je to možné z ustanovení implicitne vyvoditeľ. Stavebný úrad by mal vždy do výroku rozhodnutia uviesť § 46 a § 47 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov²³ (ďalej „SP“), pretože sa vzťahuje subsidiárne na toto konanie.²⁴ To, aké ustanovenia uviesť pri rozhodovaní zo SZ, musí stavebný úrad vyvodiť. Podľa nášho názoru, pri rozhodovaní o *povolení zmeny doby trvania* by mal stavebný úrad uviesť vo výroku § 66 v spojení s § 67 ods. 4 SZ. Ustanovenie § 66 vnímame ako vhodné z dôvodu subsidiárnej aplikácie ustanovení o stavebnom konaní na zmenu doby trvania reklamnej stavby, ako to vyplýva z judikatúry Najvyššieho správneho súdu SR. Aplikáciu § 67 ods. 4 SZ, považujem s použitím teleologického výkladu tohto ustanovenia za logickú.

V rozhodnutí o zamietnutí žiadosti o zmenu doby trvania reklamnej stavby, resp. rozhodnutí o *nepredĺžení doby trvania* by mal stavebný úrad uviesť vo výroku § 88 ods. 7 v spojení s § 67 ods. 4 SZ.²⁵ Ustanovenie § 88 ods. 7 SZ navrhujeme vo výroku rozhodnutia z dôvodu, že určuje povinnosť vlastníkov reklamnej stavby ju odstrániť a povinnosť stavebnému úradu určiť v rozhodnutí o zamietnutí, resp. o nepredĺžení doby trvania podmienky odstránenia takejto stavby. Vzhľadom na subsidiárnu aplikáciu ustanovení o stavebnom konaní na konanie o zmene, stojí za zmienku aj § 62 ods. 4 SZ, ktorý znie: „*Ak by sa uskutočnením alebo užívaním stavby mohli ohroziť verejné záujmy chránené týmto zákonom a osobitnými predpismi alebo neprimerane obmedziť či ohroziť práva a oprávnené záujmy účastníkov vo väčšom rozsahu, než sa počítalo v územnom rozhodnutí, stavebný úrad žiadosť o stavebné povolenie zamietne.*“

²² JAKUŠOVÁ, V. Reklamná stavba vs. informačná konštrukcia v zmysle slovenskej stavebnej legislatívy. In: *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2023: zborník z online medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov* [online]. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2023, s. 162 [cit. 5. 2. 2024]. Dostupné z: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/Milniky_zborniky/Milniky_prava_v_stredoeurpskom_priestore_2023.pdf

²³ Ustanovenia upravujú rozhodnutie a náležitosti rozhodnutia.

²⁴ Pozri § 140 SZ.

²⁵ Pri ustanovení § 67 ods. 4 SZ je potrebné použiť znova teleologický výklad.

Na prvý pohľad sa môže zdať, že toto ustanovenie možno aplikovať pri zamietnutí žiadosti o zmenu doby trvania reklamnej stavby, pretože usku-točnením alebo užívaním stavby by sa mohli ohroziť verejné záujmy chrá-nené SZ a osobitnými predpismi. Nepovažujeme však túto aplikáciu usta-novenia v konaní za vhodnú, lebo druhá časť vety predpokladá splnenie podmienky, aby boli ohrozené verejné záujmy vo väčšom rozsahu, než sa počítalo v územnom rozhodnutí. Územné rozhodnutie sa pre reklamné stavby nevydáva,²⁶ a tak nemožno z takéhoto dôvodu zamietnuť žiadosť o zmenu doby trvania. Je však dôležité povedať, že v praxi sa možno stretnúť i s opačným názorom za predpokladu, že stavebný úrad prihliada na účel a zmysel ustanovenia bez príliš formalistického prístupu, pričom má za to, že ustanovenie § 62 ods. 4 SZ má slúžiť stavebnému úradu na zamietnutie žiadosti v prípade existencie akéhokoľvek rozporu s verejným záujmom, a preto ho stavebný úrad uvádza vo výroku zamietavého rozhodnutia.

Stavebný úrad môže rozhodnúť v konaní o zmene doby i tretím spôso-bom a to je *rozhodnutie o zastavení konania* o zmene doby trvania podľa § 60 ods. 2 SZ.²⁷ Toto ustanovenie je možné aplikovať vzhľadom na subsidiárne použitie ustanovení o stavebnom konaní na konanie o zmene doby. Možno povedať, že stavebný úrad zastaví konanie o zmene doby trvania reklamnej stavby, ak vlastník reklamnej stavby nepredložil dokumentáciu vypracovanú oprávnenou osobou²⁸, nepreukázal požadované náležitosti žiadosti o sta-vebné povolenie podľa § 58 ods. 2 až 4 SZ (t. j. iné právo k pozemku, ktorý je zastavaný reklamnou stavbou)²⁹, nedoplnil žiadosť v určenej lehote podľa § 58 ods. 1 SZ³⁰ alebo vzal žiadosť o zmenu doby trvania reklamnej stavby späť.³¹

²⁶ Pozri § 39a ods. 3 písm. e) SZ.

²⁷ „Stavebný úrad zastaví stavebné konanie, ak stavebník a) nepredložil dokumentáciu vypracovanú oprávnenou osobou, b) nepreukázal požadované náležitosti žiadosti o stavebné povolenie podľa § 58 ods. 2 až 4, c) nedoplnil žiadosť v určenej lehote podľa odseku 1, d) neuviedol v určenej lehote pred-loženú dokumentáciu do súladu s podmienkami územného rozhodnutia alebo záväzného stanoviska orgánu územného plánovania podľa osobitného predpisu, e) vzal žiadosť o stavebné povolenie späť, f) začal uskutočňovať stavbu predtým, ako stavebné povolenie nadobudlo právoplatnosť“ (pozri § 60 ods. 2 SZ).

²⁸ Pozri § 60 ods. 2 písm. a) SZ.

²⁹ Pozri § 60 ods. 2 písm. b) SZ.

³⁰ Pozri § 60 ods. 2 písm. c) SZ.

³¹ Pozri § 60 ods. 2 písm. e) SZ.

4.1 Rozpor umiestnenia reklamnej stavby s územným plánom obce

Rozpor umiestnenia reklamnej stavby s územným plánom obce môže v konaní o zmene doby trvania nastať v dvoch situáciách:

- a) ak územný plán obce zakazuje umiestnenie reklamnej stavby v danom území ešte predtým než vlastník reklamnej stavby podá žiadosť o zmenu doby trvania reklamnej stavby alebo
- b) ak vlastník reklamnej stavby podá žiadosť o zmenu doby trvania a v priebehu konania (pred meritórnym rozhodnutím stavebného úradu) sa územný plán obce zmení, tak že zakazuje umiestnenie reklamnej stavby na danom území.

V prvom prípade ide o situáciu, ak by vlastník reklamnej stavby podal žiadosť napr. v máji, pričom územný plán obce, ktorý by zakazoval jej umiestnenie by bol účinný už od marca. Stavebný úrad skúma v konaní dôvodnosť opätovného povolenia reklamnej stavby za subsidiárnej aplikácie ustanovení upravujúcich stavebné konanie. Územný plán obce je prijímaný vo forme všeobecne záväzného nariadenia a je považovaný za sekundárny prameň práva.³² Je dôležité povedať, že podľa čl. 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (č. 460/1992 Zb., v znení neskorších ústavných zákonov; ďalej „Ústava SR“) môže obec pri výkone štátnej správy vydávať všeobecne záväzné nariadenia v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach. Ak reklamná stavba nie je v súlade s územným plánom obce, a teda je v rozpore s týmto normatívnym správny aktom, tak nie je možné vydať vlastníkovi reklamnej stavby povolenie o zmene doby jej trvania.

Riešenie tejto situácie už možno vidieť i v judikatúre, konkrétne v rozsudku Najvyššieho správneho súdu SR zo dňa 29. 3. 2023, sp. zn. 7Svk/22/2021, podľa ktorého súd kasačnú sťažnosť vlastníka reklamnej stavby, ktorý sa domáhal zrušenia rozhodnutia druhostupňového i prvostupňového správneho orgánu, zamietol. V tomto prípade bolo na reklamnú stavbu stavebným úradom vydané dňa 15. 2. 2016 stavebné povolenie na dobu určitú na tri roky od právoplatnosti vydaného rozhodnutia. Žiadateľ podal žiadosť o predĺženie doby trvania reklamnej stavby dňa 21. 9. 2019. Počas

³² VRABKO, M. In: VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 56.

doby trvania reklamnej stavby došlo k zmene územného plánu mesta, ktorý bol schválený uznesením zo dňa 24. 4. 2018. Prvostupňový stavebný úrad zamietol žiadosť na vydanie rozhodnutia o zmenu doby trvania reklamnej stavby. Odvolací orgán konštatoval, že prvostupňový stavebný úrad rozhodol správne a zároveň uviedol, že stavebný úrad bol povinný preskúmať, či stavba je v súlade s verejnými záujmami a územným plánom mesta.

Vzhľadom na skutočnosť, že reklamná stavba nie je v súlade s územným plánom obce by mal stavebný úrad rozhodnúť o zamietnutí žiadosti, resp. o nepredĺžení doby reklamnej stavby (podľa § 46 a § 47 SP, § 88 ods. 7 v spojení s § 67 ods. 4 SZ). Stavebný úrad nemôže konanie zastaviť, pretože nebol naplnený žiadny z dôvodov uvedených v § 60 ods. 2 SZ.

Zatiaľ čo v prvom prípade je postup stavebného úradu jednoznačnejší, *druhý prípad* si vyžaduje hlbšiu analýzu. V praxi ide o situáciu, ak by vlastník reklamnej stavby podal žiadosť o zmenu doby trvania napr. v máji, pričom účinnosť nového územného plánu obce, ktorý zakazuje umiestnenie reklamnej stavby by nastala v septembri počas trvania konania.

K esenciálnym náležitostiam právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy SR patrí aj zákaz spätného pôsobenia všeobecne záväzných predpisov právnych noriem, t. j. zákaz retroaktivity. Z tejto požiadavky vyplýva, že všeobecne záväzný predpis, jeho ustanovenia, zásadne pôsobia iba do budúcnosti.³³ Retroaktivita znamená priznanie právnych dôsledkov minulému správaniu, ktoré ich nemalo, alebo dodatočnú zmenu právnych dôsledkov minulého správania.³⁴ Právna teória, ale aj Ústavný súd SR vo svojej rozhodovacej činnosti stabilne rozlišujú medzi pravou a nepravou retroaktivitou.³⁵ Prává retroaktivita je stav, v ktorom „*nová právna úprava neuznáva oprávnenia a povinnosti založené právnymi vzťahmi z minulosti*“,³⁶ alebo ak „*zákon dodatočne a pozmeňujúco zasahuje do už právne uzavretých minulých skutkových a právnych stavov práv alebo povinností*“. ³⁷ Nepravá retroaktivita znamená, že „*neskorší zákon pôsobí na ešte neuzavreté vecné stavy a právne vzťahy. Neskorší zákon uzná skutkové podstaty alebo právne skutočnosti, ktoré vznikli počas účinnosti skoršieho zákona, súčasne*

³³ BARANÍK, K. In: GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 139.

³⁴ BÁRÁNY, E. *Moc a právo*. Bratislava: Veda, 1997, s. 48.

³⁵ BARANÍK, K. In: GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 139.

³⁶ Rozhodnutie Ústavného súdu SR zo dňa 25. 5. 1999, sp. zn. PL. ÚS 37/99.

³⁷ Rozhodnutie Ústavného súdu SR zo dňa 24. 4. 2001, sp. zn. PL. ÚS 3/00.

však prináša určité zmeny právnych následkov, ktoré s nimi súvisia, pokiaľ tieto právne následky v čase nadobudnutia účinnosti tohto nového zákona ešte nenastali.“³⁸ Význam uvedeného rozlišovania je založený na skutočnosti, že pokiaľ sa pravá retroaktivita (spätná účinnosť) v zásade odmieta ako nezlučiteľná s obsahom princípu právneho štátu, nepravá retroaktivita sa za určitých okolností akceptuje, ako prípustný nástroj na dosiahnutie ustanovených a dostatočne významných cieľov verejnej moci.³⁹

Ak sa vrátíme k druhej situácii, ktorá môže nastať, tak podľa nášho názoru, ide o *nepravú retroaktivitu*. Hoci bol územný plán, ktorý reguluje (zakazuje) umiestnenie reklamnej stavby účinný až v priebehu konania, tak je možné podľa neho posudzovať umiestnenie reklamnej stavby. Ako argument možno tiež uviesť znenie uznesenia Najvyššieho súdu SR zo dňa 20. 9. 2017, sp. zn. 3Sžo/53/2016: „*Územné plánovanie má prospektívny charakter, rieši a upravuje vŕtaby do budúcnosti tak, aby mohlo dochádzať k rozvoju daného územia. Ak bol územný plán prijatý vo forme všeobecne záväzného právneho predpisu, tak sa stal prameňom práva a momentom jeho účinnosti nastávajú účinky nepravej retroaktivity [zvýraznené aut.] tak, že ešte právoplatne neskončené konania nesmú byť v rozpore s jeho záväznou časťou.*“ S uznesením Najvyššieho súdu SR, ktorý skonštatoval, že momentom účinnosti územného plánu nastávajú účinky nepravej retroaktivity, sa plne stotožňujeme. Možno tak uviesť, že v tomto prípade sa nepravá retroaktivita akceptuje ako prípustný prostriedok na dosiahnutie cieľov verejnej moci.

Rozhodnutie stavebného úradu by malo byť, podľa nášho názoru, aj v tomto prípade zamietavé. Stavebný úrad by mal rozhodnúť o zamietnutí žiadosti, resp. o nepredĺžení doby reklamnej stavby (podľa § 46 a § 47 SP, § 88 ods. 7 v spojení s § 67 ods. 4 SZ). Stavebný úrad nemôže konanie zastaviť, pretože nebol naplnený žiadny z dôvodov uvedených v § 60 ods. 2 SZ.

5 Záver

Spojitosť medzi územným plánom obce a verejným záujmom možno vidieť v § 22 ods. 3 ZoUP. Táto spojitosť je zásadná, a to preto, že územný plán obce je nástrojom, ktorý má za cieľ zosúladiť rôzne záujmy a potreby

³⁸ Rozhodnutie Ústavného súdu SR zo dňa 24. 4. 2001, sp. zn. PL. ÚS 3/00.

³⁹ DRGONEC J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2012. s. 169.

obyvateľov, ako aj zachovať a rozvíjať kvalitu životného prostredia v danom území. Podľa nášho názoru, verejný záujem je v kontexte územného plánu obce chápaný ako súhrn potrieb, hodnôt a cieľov, ktoré sú pre verejnosť dôležité a ktoré sa majú zohľadniť pri tvorbe územného plánu. Územný plán obce by mal rešpektovať potreby obyvateľov, zabezpečovať udržateľný rozvoj a ochranu životného prostredia, ako aj zohľadňovať urbanistické a architektonické hodnoty v danej lokalite. Územný plán obce by mal byť vytváraný s ohľadom na verejný záujem, aby sa dosiahol súlad medzi rozvojom územia a potrebami obyvateľov a aby sa zabránilo negatívnym vplyvom na životné prostredie a spoločnosť.

Ak upriamime pozornosť na konanie o zmene doby trvania reklamnej stavby, tak konštatujeme, že implicitne možno vyvodit' z ustanovení SZ, to akými spôsobmi môže stavebný úrad o zmene doby trvania rozhodnúť. Stavebný úrad môže:

- a) vydať stavebné povolenie, resp. povolenie o zmene doby trvania reklamnej stavby (§ 46 a § 47 SP, § 66 v spojení s § 67 ods. 4 SZ);
- b) zamietnuť žiadosť o zmenu doby trvania reklamnej stavby, resp. rozhodnúť o nepredĺžení doby reklamnej stavby (§ 46 a § 47 SP, § 88 ods. 7 v spojení s § 67 ods. 4 SZ);
- c) zastaviť konanie (§ 46 a § 47 SP, § 60 ods. 2 SZ).

Rozpor umiestnenia reklamnej stavby s územným plánom obce môže v konaní o zmene doby trvania nastať v dvoch situáciách:

- a) ak územný plán obce zakazuje umiestnenie reklamnej stavby v danom území ešte predtým než vlastník reklamnej stavby podá žiadosť o zmenu doby trvania reklamnej stavby alebo
- b) ak vlastník reklamnej stavby podá žiadosť o zmenu doby trvania a v priebehu konania (pred meritórnym rozhodnutím stavebného úradu) sa územný plán obce zmení, tak že zakazuje umiestnenie reklamnej stavby na danom území.

✓ *prvom prípade* stavebný úrad skúma v konaní dôvodnosť opätovného povolenia reklamnej stavby za subsidiárnej aplikácie ustanovení upravujúcich stavebné konanie. Územný plán obce je prijímaný vo forme všeobecne záväzného nariadenia a je považovaný za sekundárny prameň práva. Je dôležité povedať, že podľa čl. 71 ods. 2 Ústavy SR môže obec pri výkone

štátnej správy vydávať všeobecne záväzné nariadenia v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach. Ak reklamná stavba nie je v súlade s územným plánom obce, a teda je v rozpore s týmto normatívnym správny aktom, tak nie je možné vydať vlastníčkovi reklamnej stavby povolenie o zmene doby jej trvania. Riešenie tejto situácie už možno vidieť i v judikatúre, konkrétne v rozsudku Najvyššieho správneho súdu SR zo dňa 29. 3. 2023, sp. zn. 7Svk/22/2021.

Odpoveďou na prvú výskumnú otázku (*Akým spôsobom by mal stavebný úrad rozhodnúť v konaní o zmene doby trvania reklamnej stavby v prípade, ak územný plán obce zakázal umiestnenie reklamnej stavby v danom území ešte predtým než vlastník reklamnej stavby, ktorá je umiestnená už na základe právoplatného stavebného povolenia, podá žiadosť o zmenu doby trvania reklamnej stavby?*) je žiadosť zamietnuť.

Stavebný úrad by mal rozhodnúť o zamietnutí žiadosti, resp. o nepredĺžení doby reklamnej stavby (podľa § 46 a § 47 SP, § 88 ods. 7 v spojení s § 67 ods. 4 SZ) vzhľadom na skutočnosť, že reklamná stavba nie je v súlade s územným plánom obce. Stavebný úrad nemôže konanie zastaviť, pretože nebol naplnený žiadny z dôvodov uvedených v § 60 ods. 2 SZ.

V súvislosti s druhým prípadom sme si položili otázky: *Akým spôsobom by mal stavebný úrad rozhodnúť v konaní o zmene doby trvania reklamnej stavby v prípade, ak sa územný plán obce počas tohto konania zmenil tak, že zakazuje umiestnenie reklamnej stavby na danom území? Za predpokladu, že sa územný plán obce zmení v priebehu konania o zmene doby trvania reklamnej stavby tak, že zakazuje umiestnenie reklamnej stavby na danom území, je možné v súvislosti s touto zmenou aplikovať v konaní pravú alebo nepravú retroaktivitu?*

Je potrebné uviesť, že právna teória, ale aj Ústavný súd SR vo svojej rozhodovacej činnosti stabilne rozlišujú medzi pravou a nepravou retroaktivitou. Význam uvedeného rozlišovania je založený na skutočnosti, že pokiaľ sa pravá retroaktivita (spätná účinnosť) v zásade odmieta ako nezlučiteľná s obsahom princípu právneho štátu, nepravá retroaktivita sa za určitých okolností akceptuje, ako prípustný nástroj na dosiahnutie ustanovených a dostatočne významných cieľov verejnej moci.

Podľa nášho názoru, ide v tomto prípade o *nepravú retroaktivitu*. Hoci bol územný plán, ktorý reguluje umiestnenie reklamnej stavby účinným

až v priebehu konania, tak je možné podľa neho posudzovať umiestnenie reklamnej stavby. Ako argument možno tiež uviesť znenie uznesenia Najvyššieho súdu SR zo dňa 20. 9. 2017, sp.zn. 3Sžo/53/2016. „*Územné plánovanie má prospektívny charakter, rieši a upravuje vzťahy do budúcnosti tak, aby mohlo dochádzať k rozvoju daného územia. Ak bol územný plán prijatý vo forme všeobecne záväzného právneho predpisu, tak sa stal prameňom práva a momentom jeho účinnosti nastávajú účinky nepravej retroaktivity [zvýraznené aut.] tak, že ešte právoplatne neskončené konania nesmú byť v rozpore s jeho záväznou časťou.*“ S uznesením Najvyššieho súdu SR, ktorý skonštatoval, že momentom účinnosti územného plánu nastávajú účinky nepravej retroaktivity, sa plne stotožňujem. Možno tak uviesť, že v tomto prípade sa nepravá retroaktivita akceptuje ako prípustný prostriedok na dosiahnutie cieľov verejnej moci.

Rozhodnutie stavebného úradu by malo byť, podľa nášho názoru, aj v tomto prípade zamietavé. Stavebný úrad by mal rozhodnúť o zamietnutí žiadosti, resp. o nepredĺžení doby reklamnej stavby (podľa § 46 a § 47 SP, § 88 ods. 7 v spojení s § 67 ods. 4 SZ). Stavebný úrad nemôže konanie zastaviť, pretože nebol naplnený žiadny z dôvodov uvedených v § 60 ods. 2 SZ.

References

- BÁRÁNY, E. *Moc a právo*. Bratislava: Veda, 1997, 246 s. ISBN 80-224-0482-9.
- BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, 1824 s. ISBN 978-80-7400-678-4.
- DRGONEC J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 3. vyd. Šamorín: Heuréka, 2012, 1620 s. ISBN 978-80-89122-73-8.
- GIBA, M. a kol., *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, 484 s. ISBN 978-80-571-0086-7.
- JAKUŠOVÁ, V., MICHALOVIČ, M. The current and new legal regulations of spatial planning in the legal conditions of the Slovak Republic with an emphasis on spatial planning documents and spatial planning documentation. In: *Právne Problémy Górnictva I Ochrany Šrodoviska* [online]. Katowice, 2024, s. 1–24 [cit. 9. 2. 2024]. DOI: <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2023.02.04>

JAKUŠOVÁ, V. Reklamná stavba vs. informačná konštrukcia v zmysle slovenskej stavebnej legislatívy. In: *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2023: zborník z online medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov* [online]. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2023, s. 152–169 [cit. 5. 2. 2024]. ISBN 978-80-7160-690-1. Dostupné z: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/Milniky_zborniky/Milniky_prava_v_stredoeuropskom_priestore_2023.pdf

PÍRY, M. *Verejný záujem*. Banská Bystrica: Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici., 2021, 184 s. ISBN 978-80-557-1907-8.

SPIŠIAKOVÁ, H. *Reklamné stavby podľa stavebného zákona*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, 108 s. ISBN 978-80-8168-836-2.

VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 338 s. ISBN 978-80-89603-68-8.

VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2019, 232 s. ISBN 978-80-89603-76-3.

Contact – e-mail

viera.jakusova@flaw.uniba.sk

STAVEBNÁ ČINNOST A ARCHEOLÓGIA, ALEBO „BLANKETNÝ“ VEREJNÝ ZÁUJEM NA OCHRANE KULTÚRNEHO DEDIČSTVA

Róbert Antal

Archeologický ústav AV ČR, Brno, v.v.i., Česká republika

Abstract in original language

Stavebná činnosť je v Českej republike tradičným miestom stretu verejných a súkromných záujmov. Jedným z verejných záujmov je ochrana kultúrneho, v tomto prípade špeciálne archeologického, dedičstva, ktorý naráža na súkromné záujmy a chránené práva – vlastniť majetok, podnikat', vykonávať hospodársku činnosť. Právne predpisy by mali stanovovať pravidlá, ako strety záujmov transparentne vyvažovať. Stav archeologickej pamiatkovej starostlivosti však týmto požiadavkám nezodpovedá – systém je od počiatku procesu neprehľadný, stavebníkov neposkytuje relevantné a jednoznačné informácie napríklad o nákladoch či rozsahu záchranného výskumu. Nedostatky dopadajúce na stavebníka na začiatku procesu „kompenzujú“ nedostatky dopadajúce na ochranu archeologického dedičstva v priebehu samotnej stavebnej činnosti – absencia nástrojov, ktoré by napríklad efektívne sankcionovali porušenie zákonných povinností (neumožnenie záchranného výskumu, zničenie archeologickej lokality). Reálna možnosť ochrany archeologického dedičstva v priebehu stavebnej činnosti je preto tiež nedostatočná. Predložený príspevok identifikuje hlavné nedostatky vo vyvážení verejných a súkromných záujmov a za pomoci porovnania s vybranými príkladmi zo zahraničia naznačuje možné spôsoby narovnania.

Keywords in original language

Verejný záujem; záchranný archeologický výskum; správne právo; archeológia.

Abstract

In the Czech Republic, construction activity is a traditional place where public and private interests collide. One of the public interests is the protection

of cultural, in this case specifically archaeological, heritage, which conflicts with private interests and protected rights – to own property, do business, perform economic activity. Legislation should transparently balance these conflicts of interest. However, the state of archaeological heritage care does not meet these requirements – the system is unclear from the beginning of the process, it does not provide the builder with relevant and unambiguous information (for example, about the costs or scope of rescue excavation). Deficiencies affecting the builder at the beginning of the process “compensate” for deficiencies affecting the protection of the archaeological heritage during the construction activity itself – the absence of tools that would, for example, effectively sanction the violation of legal obligations (not allowing rescue research, destruction of an archaeological site). The real possibility of protecting the archaeological heritage during construction activities is therefore also insufficient. The task of the contribution is to identify the main shortcomings in the balancing of public and private interests and, with the help of a comparison with selected examples from abroad, to indicate possible methods of rectification.

Keywords

Public Interest; Development-led Archaeology; Rescue Excavation; Public Law; Archaeology.

1 Úvod

Ochranu kultúrneho dedičstva si Česká republika stanovila za jeden z významných veřejných záujmov. Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v znení neskorších predpisov (ďalej „zákon o státní památkové péči“), však predchádza ako Ústavu Českej republiky¹, tak aj Listinu základných práv a slobôd (ďalej „LZPS“),² preto aj napriek niekoľkým novelám nezodpovedá spoločenskej situácii a potrebám 21. storočia.

Predložený príspevok sa zameriava špecificky na ochranu archeologického dedičstva, a to s cieľom identifikovať slabiny aktuálneho systému a stručne

¹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, Preambule.

² Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR.

navrhnutí' možné riešenia. Keďže drvivú väčšinu archeologických výskumov v Českej republike tvoria tzv. záchranné archeologické výskumy (ďalej „ZAV“), najviac sa nedostatky zákona prejavujú vo vzťahoch medzi stavebníkmi a archeológmi. Tieto nedostatky sú v určitých oblastiach tak zásadné, že napĺňanie verejného záujmu nielen komplikujú, ale takmer aj znemožňujú. Článok v prvom rade predstaví teoretický základ ochrany kultúrneho dedičstva vo verejnom záujme, a poukáže na strety proti sebe stojacich základných práv a slobôd.

Následne bude pozornosť venovaná právnej úprave záchranných archeologických výskumov, ako základnému predpokladu praktickej ochrany kultúrneho dedičstva. Zdôraznené budú tiež nedostatky, ktoré vyplývajú z aktuálneho stavu zákona o štátní pamiatkové péči.

V tretej časti budú predstavené praktické problémy, s ktorými sa stretávajú subjekty archeologickej pamiatkovej starostlivosti, a ktoré prakticky limitujú napĺňanie verejného záujmu v konkrétnych prípadoch a zároveň neprimerane zasahujú do základných práv garantovaných LZPS.

Všetky identifikované nedostatky budú následne zhrnuté do popisu aktuálneho stavu archeologickej pamiatkovej starostlivosti, v ktorom možno hovoriť až o „blanketnom“ verejnom záujme, ktorý je v praxi neuchopiteľný a netransparentný. Na toto zhrnutie nadviaže návrh možných riešení, a to za využitia zahraničných príkladov ochrany archeologického dedičstva.

Článok tak súhrne predstaví problematiku verejného záujmu na ochrane (archeologického) kultúrneho dedičstva, vysvetlí, prečo je tento verejný záujem tak trochu prázdny a prečo jeho uplatňovanie v praxi viazne. Pozitívnu bodku dá článku stručné naznačenie ciest, ktoré by mohli stav v Českej republike zlepšiť.

2 Verejný záujem na ochrane kultúrneho dedičstva

Kultúrne bohatstvo je pre každý národ významným činiteľom, ktorý napríklad pomáha budovať národnú identitu, je dôležitým faktorom v oblasti cestovného ruchu a plní aj ďalšie významné úlohy. Zakonodarcia, vedomý si tejto skutočnosti, deklaroval verejný záujem už v preambule najvyššieho

zákona, v Ústave České republiky, která deklaruje „... *odhodláni společně strážiti a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství*...“

Kulturného dedičstva sa dotýka aj článok 34 LZPS, ktorého druhý odstavec garantuje prístup ku kultúrnemu bohatstvu za zákonom stanovených podmienok. Keďže toto ustanovenie úplne jednoznačne verejný záujem na ochrane kultúrneho dedičstva nedeklaruje, je na mieste oprieť tieto závery napr. o Kratochvilovu interpretáciu, ktorá hovorí, že najzreteľnejším prejavom tohto práva je povinnosť ochraňovať kultúrne pamiatky a zabezpečiť prístup k nim.³

K tejto interpretácii si dovoľím ešte doplniť, že ochrane kultúrnych pamiatok, ako ich vníma zákon o státní památkové péči, predchádza v prípade archeologického dedičstva ich identifikácia v priebehu výskumu, a podľa okolností ich exkavácia a záchrana. Práve zmienený zákon o státní památkové péči je jedným zo zákonov, ktoré zabezpečujú prístup ku kultúrnemu bohatstvu. Spôsoby, akými to zákon zabezpečuje, budú bližšie popísané v kapitole 3.

2.1 Konflikt základných práv a slobôd v teórii

Ak hovoríme o základných právach a slobodách s väzbou na verejný záujem, je nutné zmieniť aj tie, ktoré majú primárne väzbu na záujem súkromný. V súvislosti s už zmienenými ZAV sa jedná hlavne o právo podnikat' a vykonávať inú hospodársku činnosť,⁴ a právo vlastníť majetok.⁵ Práve vďaka týmto právam môžu rôzne subjekty vykonávať činnosti, ktoré ohrozujú a poškodzujú archeologické dedičstvo. Kým absolútna preferencia súkromných záujmov by neumožňovala v zásade žiadnu ochranu archeologického dedičstva, absolútna preferencia verejného záujmu by významne obmedzila možnosť vlastníkov nakladať so svojím majetkom (pozemkom), prípadne možnosť podnikat' v oblasti stavebníctva či trhu s nehnuteľnosťami. Ani

³ KRATOCHVÍL, J. Právo na přístup ke kulturnímu bohatství. In: BARTOŇ, M. a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 505–506. Vzt'ah mezi ochranou archeologických nálezů a právem na přístup ku kulturnímu dědictví autor podrobně popísal napr. v ANTAL, R. Právo na přístup ku kulturnímu dědictví. Archeologické nálezy. [online]. In: VODIČKA, J. a kol. (eds.). *COFOLA 2022 část 1*. Brno: Masarykova univerzita, s. 10–29. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola/2022/cofola-2022-01.pdf>

⁴ Čl. 26 ods. 1 LZPS.

⁵ Ibid., čl. 11 ods. 1.

v tejto oblasti spoločenských vzťahov tak neostáva iná možnosť, než konfliktné záujmy správne vyvažovať. Nasledujúce kapitoly ukážu, prečo sa tak v Českej republike nedeje.

3 Záchranný archeologický výskum

Nad rámec toho, čo zákon o štátní památkové péči definuje, rozlišujeme v praxi okrem ZAV aj tzv. bádateľské archeologické výskumy. Tieto nie sú z povahy veci motivované snahou o záchranu archeologického dedičstva pred poškodením, ale čisto vedeckým záujmom na jeho poznávaní a dokumentácii. Realita 21. storočia ukazuje, že tento druh výskumov je v praxi zastúpený len marginálne, napríklad v roku 2023 tvoril len cca 0,3% všetkých archeologických výskumov. Zvyšných 99,7% tvoria ZAV. Aj keď archeologickú obec trápia mnohé významné problémy (protiprávne výskumy amatérskej verejnosti,⁶ nelegálny obchod s archeologickými nálezmi⁷, nedostatočné prehlasovanie archeologických nálezov za kultúrne pamiatky a prehlasovanie archeologických pamiatkových rezervácií⁸), čisto štatisticky je najväčšou témou práve záchrana archeologických nálezov v priebehu stavebnej činnosti. Tá vyžaduje kooperáciu pôvodcu činnosti, zväčša stavebníka, a organizácie oprávnenej vykonávať archeologické výskumy⁹ (ďalej „oprávnená organizácia“). Táto kooperácia je primárne založená na ustanovení § 22 ods. 2 zákona o štátní památkové péči, ktorý znie nasledovne:

„Má-li se provádět stavební činnost na území s archeologickými nálezy, jsou stavebníci již od doby přípravy záměru podle stavebního zákona, odstranění stavby nebo odstranění terénní úpravy povinni tento záměr oznámit Archeologickému ústavu a umožnit jemu nebo oprávněné organizaci provést na dotčeném území

⁶ ANTAL, R. Právna úprava a prax hľadania archeologických nálezov v Česku a na Slovensku. *Správní právo*. 2020, č. 8. s. 419–434.

⁷ ANTAL, R. *Veřejnoprávní aspekty obchodu a vývozu archeologických nálezov v České republice a v vybraných evropských krajínách*. Dizertačná práca. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta. 2024. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/o9qay/>

⁸ ANTAL, R., HOLUB, P. Proces prohlašování archeologických kulturních památek a archeologických památkových rezervací. In: *Přehled výzkumů* [online]. 2023, č. 2, s. 171–176. Dostupné z: https://www.arub.cz/wp-content/uploads/PV-64_2_06.pdf

⁹ Do tejto skupiny sú pre zjednodušenie rátané oba Archeologické ústavy AV ČR, subjekty s povolením vykonávať archeologické výskumy na základe povolenia Ministerstva kultúry ČR a uchádzači s uznanou odbornou kvalifikáciou, a to v súlade s ustanovením § 21 až 21c zákona o štátní památkové péči.

záchranný archeologický výzkum. Je-li stavebníkem právnická osoba nebo fyzická osoba, při jejímž podnikání vznikla nutnost záchranného archeologického výzkumu, hraří náklady záchranného archeologického výzkumu tento stavebník; jinak hraří náklady organizace provádějící archeologický výzkum. Obdobně se postupuje, má-li se na takovém území provádět jiná činnost, kterou by mohlo být obloženo provádění archeologických výzkumů.“ [zdůraznené aut.]

V predmetnom ustanovení môžeme identifikovať tri základné povinnosti stavebníka, ktoré majú v konečnom dôsledku zabezpečiť naplnenie verejného záujmu. Sú nimi:

1. povinnosť oznámiť stavebný zámer Archeologickému ústavu,
2. povinnosť umožniť vykonanie ZAV a
3. povinnosť uhradiť náklady ZAV.¹⁰

Hneď s prvou povinnosťou sa spája veľké množstvo nejasností, preto je jej na nasledujúcich riadkoch venovaná najväčšia pozornosť.

3.1 Oznamovacia povinnosť stavebníka

Nad rámec vyššie citovaného ustanovenia zákon oznámeniu o stavebnej činnosti nevenuje ďalšiu pozornosť, výsledkom je tak niekoľko nejasností. V prvom rade nie sú zrejmé obsahové a formálne náležitosti oznámenia. Podľa komentárovej literatúry je na oznámenie potrebné uplatniť základné pravidlá pre podanie, a zrejmé by tiež malo byť, akej stavby či nehnuteľnosti sa oznámenia týka, a kedy bude stavebná činnosť prebiehať.¹¹

Nejasný je tiež pojem „doba prípravy stavby“. Ten býva interpretovaný rôzne – príprava projektovej dokumentácie, príprava po vydaní stavebného povolenia či prípravné práce priamo na mieste stavby.¹² S ohľadom na účel zákona, teda s ohľadom na ochranu kultúrneho dedičstva, a zároveň s ohľadom na záujmy stavebníka však možno odporučiť splnenie povinnosti čím skôr. Obom stranám tak ostáva viac času na dohodu o podmienkach archeologického výskumu.

¹⁰ S výnimkou tzv. neinvestičných akcií, teda stavebných zámerov, kedy fyzická osoba vykonáva stavebnú činnosť pre vlastnú potrebu – typicky napr. výstavba vlastného rodinného domu.

¹¹ ZÍDEK, M. a kol. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 338 (k § 22 ods. 2).

¹² Ibid.

Ďalším nejasným pojmom je územie s archeologickými nálezmi (ďalej „ÚAN“). Práve na tomto území je nutné povinnosť splniť, zákonodarcavšak už nevysvetľuje, o aké územie sa v praxi jedná. Túto možnosť zákon zveruje krajom, ktoré môžu nariadením vydať tzv. Plány území s archeologickými nálezmi. V prípade ich vydania by oznamovacia povinnosť vzťahovala len k vymedzeným územiám. V situácii, kedy takéto plány v Českej republike nevznikli, je však podľa aktuálnej judikatúry¹³ nutné stavebnú činnosť oznamovať takmer na celom území Českej republiky.¹⁴ Ako dôvody, prečo plány nevznikli môžeme identifikovať napr. veľkú administratívnu záťaž na tvorbu plánu, či nedostatočné odborné podklady, ktoré by umožňovali vyhodnotiť povahu územia dostatočne presne.¹⁵

Návodom, kedy a kde stavebnú činnosť oznamovať, sú v posledných rokoch hlavne interpretácie Archeologických ústavov a Národného pamiatkového ústavu. Podľa prvej možno za ÚAN považovať „*území, či místo původního výskytu archeologických nálezů nemovitých a/ nebo movitých, na němž již byly registrovány jakékoliv archeologické nálezy movité či nemovité povahy, na němž je lze odůvodněné očekávat, či na němž jejich výskyt není vyloučen. Za území bez archeologických nálezů lze označit pouze takové území, na němž byly prokazatelně odtěženy veškeré uloženiny čtvrtohorního stáří*“ [zdôraznené aut.]

Národný pamiatkový ústav územie Českej republiky delí na 4 kategórie, podľa pravdepodobnosti výskytu archeologických nálezov:

- ÚAN I: území s jednoznačným výskytom archeologických nálezů;
- ÚAN II: území s důvodně předpokládaným výskytom archeologických nálezů;
- ÚAN III: území, kde se výskyt archeologických nálezů v současnosti nepředpokládá, ale není možné ho jednoznačně vyloučit;
- ÚAN IV: území bez archeologických nálezů.¹⁶

¹³ Rozsudok Mestského súdu v Prahe zo dňa 3. 12. 2014, č. j. 5 A 242/2010-42.

¹⁴ Podrobné k judikatúre viď napr. ANTAL, R. Vybraná soudní rozhodnutí ve vztahu k archeologické památkové péči. *Soudní rozhledy*. 2023, č. 6, s. 183–189.

¹⁵ Archeologické dedičstvo je z povahy neznáme až do jeho identifikácie v priebehu výskumu. Zber dát je navyše zameraný hlavne na dáta o vykonaných výskumoch, teda o archeologických nálezoch, ktoré už boli z terénu odstránené. Tvorba vhodných podkladov by tak vyžadovala v prvom rade veľký rozsah nedeštruktívnych prieskumov, ktoré by lokalizovali dosiaľ neznáme archeologické lokality.

¹⁶ Informační systém o archeologických datech. *Národní památkový ústav* [online]. [cit. 9. 6. 2024]. Dostupné z: <http://isad.npu.cz>

Toto delenie síce poskytuje indíciu ohľadne náročnosti prípadného ZAV, ale z hľadiska plnenia povinnosti stavebníkov skôr mátie. Oznamovacia povinnosť sa zásadne vzťahuje k prvým trom kategóriám, čo stavebníci často nevyhodnotia správne, a následne napr. neoznamujú stavebnú činnosť na území kategórie III.¹⁷

Toto je zásadný problém hlavne preto, že nesplnenie oznamovacej povinnosti je priestupkom, za ktorý môže krajský úrad stavebníkovi uložiť sankciu až vo výške 4 milióny Kč. Ako vyplýva z judikatúry,¹⁸ (ne)znalosť povahy územia a súvisiacich okolností nie sú pre posúdenie priestupku relevantné, lebo zodpovednosť za porušenie zákona je koncipovaná ako zodpovednosť objektívna.¹⁹

V nadväznosti na uvedené môžeme dospieť k záveru, že je pre stavebníka lepšie stavebnú činnosť oznámiť vždy – vyhne sa tak pokute, a v prípade, že by oznámil zámer na území bez archeologických nálezov, ZAV by samozrejme aj tak neprebehol.

Tým sa pozornosť článku plynule presúva k ďalšej povinnosti stavebníka – umožniť vykonanie ZAV. Ako bolo uvedené, ak nie je ZAV potreba, neprebehne. Kto však vyhodnocuje potrebu vykonania ZAV? K tomu zákon mlčí – okrem povinnosti stavebníka výskum umožniť sa k veci nevyjadruje. V praxi tak na základe vlastných odborných znalostí činia oprávnené organizácie, pričom žiadna z nich (ani Archeologické ústavy AV ČR) nemajú autoritu, inej organizácii vykonanie ZAV prikázať či zakázať.

V prípade, že by sa stavebník a oprávnená organizácia na podmienkach ZAV nedokázali dohodnúť, môžu sa strany obrátiť na krajský úrad, ktorý určí podmienky archeologického výskumu. V prípade ZAV však stavebníka ani ten nemôže sprostíť povinnosti výskum umožniť, povinnosť mu totiž vyplýva priamo zo zákona.

Samotná dohoda o podmienkach archeologického výskumu medzi stavebníkom a oprávnenou organizáciou je súkromnoprávnou zmluvou

¹⁷ Autor vychádza z vlastnej pracovnej činnosti, kde má na starosti spracovávanie oznámení o stavebnej činnosti v Olomouckom kraji a kraji Vysočina.

¹⁸ Rozsudok Krajského súdu v Ústí nad Labem zo dňa 24. 9. 2002, č. j. 59 Ca 59/2002-35.

¹⁹ Podrobne k judikatúre viď napr. ANTAL, R. Vybraná soudní rozhodnutí ve vztahu k archeologické památkové péči. *Soudní rozhledy*. 2023, č. 6, s. 183–189.

inominátnou.²⁰ Povinnosť stavebníka hradit' náklady ZAV je konkrétne upravená práve v nej, prípadné porušenie povinností je tak možné riešiť len v civilnom konaní.

4 Konflikt základných práv a slobôd v praxi

Pre posúdenie toho, či je verejný záujem na ochrane kultúrneho dedičstva napĺňaný dostatočne, nie je popis legislatívneho stavu samozrejme dostatočný. Nevyhnutné je preto nahliadnuť aj do praxe, v ktorej sa konkrétne problémy objavujú.

4.1 Problémy v prípravnej fáze stavebného zámeru

Začať je potrebné ešte pred zahájením stavebnej činnosti, v prípravnej fáze. V tomto momente stavebníkovi chýbajú zásadné informácie, ktoré súvisia napríklad s vyššie zmieneným ÚAN. Absencia informácií o povahe územia znamená, že stavebník nemôže smerovať svoj stavebný zámer na lokality, ktoré sú menej archeologicky exponované. Takáto možnosť by mu umožnila ušetriť finančné prostriedky, keďže ZAV by nemusel byť tak rozsiahly, jednoduchšia by bola aj celá organizácia prác. Vhodná voľba miesta stavebnej činnosti by tiež znamenala menšie poškodenie kultúrneho dedičstva, aktuálny systém však takýto ohľaduplný prístup takmer neumožňuje.

S nespokojnosťou stavebníka sa možno stretnúť aj v situácii, kedy ten stavebnú činnosť zodpovedne oznámil. V súvislosti s odporúčením označovať preventívne každú stavebnú činnosť totiž znamená, že je stavebník nakoniec prekvapený, že sa ho týka aj povinnosť umožniť ZAV. Na takúto situáciu, spolu s ďalšími problémami poukazuje napr. nasledujúca správa z komunikácie so stavebníkom, ktorý bol presvedčený, že v rámci jeho stavebnej činnosti nie je potrebné ZAV vykonať:

„Za sebe ale s vyhodnotením, že může dojít k zasažení do archeologických situací neshlasím. Žádám o zaslání rozhodnutí, na základě kterého je nařízen archeologický dohled, a ke komu se lze proti tomu odvolat. [...] Pokud je nutný průzkum i u takovéto akce, tak je tím pádem asi nutný u všech staveb. [...] Ještě se mi líbí alibistická poznámka

²⁰ ZÍDEK, M. a kol. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. xx (k § 22 ods. 1).

o tom, že Archeologický ústav nemůže zasahovat do smluvních ujednání. Je to sice soukromoprávní dohoda, ale je nutná ze zákona a je Vámi nařízená.“²¹ [zdůraznené aut.]

Žiadosť o zaslanie rozhodnutia, ktorým je nariadený ZAV a informáciu, ku ktorému orgánu sa môže stavebník odvolať jednoznačne poukazuje na veľký nedostatok systému – ako bolo uvedené v predchádzajúcej podkapitole, o potrebe ZAV nerozhoduje autoritatívne žiadny správny orgán. Potrebu vykonania ZAV tak nie je možné žiadnym spôsobom preskúmať a stavebník sa musí podriadiť rozhodnutiu oprávnenej organizácie. Takto nastavený systém nemožno považovať za transparentný a férový, lebo oprávneným organizáciám potenciálne umožňuje zneužívať systém a nútiť stavebníkov do nepotrebných ZAV.

Už z povahy veci samozrejme nemôžu tretie strany (vrátane Archeologického ústavu) ovplyvňovať obsah súkromnoprávnej dohody medzi stavebníkom a oprávnenou organizáciou. Jediným riešením prípadnej nedohody je konanie pred krajským úradom, ktorý buď schváli zmier, alebo sám určí podmienky archeologického výskumu.²² Ako už ale bolo uvedené, ani krajský úrad nemôže stavebníka zbaviť povinnosti umožniť ZAV.

4.2 Neplnenie oznamovacej povinnosti

Kým zodpovedný stavebník nemá dostatočné možnosti, ako preskúmať potrebnosť ZAV, problémom na strane verejného záujmu na ochrane kultúrneho dedičstva je miera plnenia oznamovacej povinnosti. Ako ukazuje graf č. 1 (nižšie), v spádovej oblasti²³ Archeologického ústavu AV ČR, Brno, v. v. i., bolo v roku 2023 vydaných 29 082 stavebných povolení,²⁴ archeologické ústavy však obdržali iba 4 367 oznámení o stavebnej činnosti, čo činí 15 %. Ešte nepriaznivejšia je štatistika ukazujúca následky nesplnenia povinnosti. Neoznámených bolo 24 715 stavebných zámerov, sankcií

²¹ Z emailovej korešpondencie autora.

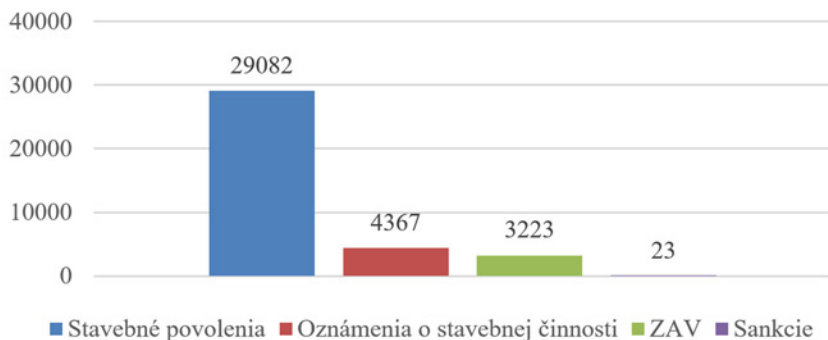
²² Bližšie viď napr. ANTAL, R., ZÍDEK, M. Dobré smlouvy dělají dobré přátele, aneb jak na dohodu o podmínkách archeologického výzkumu. [online]. *Přehled výzkumů*. 2024, č. 2, s. 255–259. ISSN 2571-0605. Dostupné z: https://www.arub.cz/wp-content/uploads/PV-65_1_16.pdf

²³ Juhomoravský kraj, Moravskosliezsky kraj, Olomoucký kraj, Kraj Vysočina, Zlínsky kraj.

²⁴ *Bytová a nebytová výstavba a stavební povolení – časové řady*. Tab. 8 Počet a orientační hodnota stavebních povolení v krajích ČR (měsíčně). 6. 6. 2024 (kód: 200028-24). [online]. Český statistický úřad. [cit. 9. 6. 2024] Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/bvz_cr

za nesplnenie povinnosti však bolo uložených len 23,²⁵ takže približne²⁶ 99,90 % priestupcov nebolo za nesplnenie povinnosti potrestaných.

Graf č. 1: Stav archeologickej pamiatkovej starostlivosti spádovej oblasti Archeologického ústavu v Brne (2023)



Kým predchádzajúca podkapitola poukázala na netransparentnosť systému primárne vo vzťahu k súkromným záujmom, táto podkapitola jednoznačne demonštruje nedostatky v naplňaní verejného záujmu na ochrane kultúrneho dedičstva, keď v drvivej väčšine prípadov stavebníci svoje povinnosti neplnia, a takýto postup pre nich zároveň nepredstavuje takmer žiadne riziko. K tomu ešte možno doplniť, že aj v tých prípadoch, kedy k uloženiu sankcie dôjde, pokuty často nemajú potenciál splniť akúkoľvek z funkcií sankčných nástrojov. Ako ukazuje tabuľka nižšie, s výnimkou jednej sankcie, sú pokuty skôr marginálne.

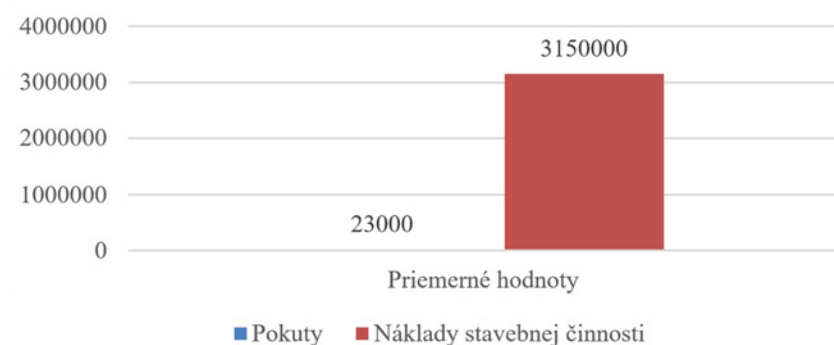
²⁵ Všetky informácie o počtoch a výškach sankcií predložené v tomto článku vyplývajú z informácií poskytnutých krajskými úradmi na základe žiadostí o informácie.

²⁶ Uvedené hodnoty obsahujú neznámu odchýlku – nie všetky stavebné zámery musia byť nutne zahájené v roku, kedy k nim bolo vydané stavebné povolenie, a *vice versa* – medzi oznámenými stavbami sa môžu nachádzať aj zámery povolené v predošlých rokoch.

	Právnické osoby a podnikající fyzické osoby		Fyzické osoby	
	Pokuta	Rok	Pokuta	Rok
Vybrané reprezentativně pokuty v ČR	33 750 Kč	2018	500 Kč	2021
	500 Kč	2021	100 Kč	2021
	500 000 Kč	2022	100 Kč	2021
			100 Kč	2021
Priemer, celá ČR	(42 vecí) 14 491 Kč	2018–2022	(82 vecí) 5 874 Kč	2018–2022

Graf č. 2 ukazuje porovnanie priemerných pokút v porovnaní s priemernými nákladmi na stavebnú činnosť v roku 2020.²⁷

Graf č. 2: Porovnanie priemerných pokút v porovnaní s priemernými nákladmi na stavebnú činnosť v roku 2020



Z uvedených údajov bez pochybností vyplýva, že stavebníci zákonom stanovenú oznamovaciu povinnosť neplnia v dostatočnom rozsahu, porušenie zákona však pre nich nepredstavuje problém. V praxi tak nie sú vytvorené podmienky na to, aby ZAV mohli prebehnúť a verejný záujem bol dostatočne neplnený.

²⁷ Opäť v spádovej oblasti Archeologického ústavu AV ČR, Brno, v. v. i.

4.3 Neplnenie povinnosti umožniť vykonanie archeologického výskumu

Ani splnenie oznamovacej povinnosti však nie je zárukou toho, že sa archeologické kultúrne dedičstvo podarí zachrániť či ochrániť. Napr. prípad z Měnína v Juhomoravskom kraji, z roku 2014. V tomto prípade oprávnená organizácia ZAV zahájila, po pár dňoch však stavebník požiadal o prerušenie výskumu s tým, že prerušuje stavebné práce. Podľa dohody mal oprávnenú organizáciu informovať, keď budú práce pokračovať, aby sa obnovilo aj vykonávanie ZAV. Namiesto toho však v medzičase stavebník mechanizáciou znížil úroveň terénu o vyše pol metra, čím zničil väčšinu nepreskúmaných archeologických situácií.²⁸ V rámci následného správneho konania bola stavebníkovi uložená pokuta 15 000 Kč, čo nereflektovalo ani výšku prípadných nákladov na záchranný archeologický výskum, ani hodnotu poškodených archeologických nálezov. Uvedená sankcia odrážala iba nesprávne splnenie oznamovacej povinnosti, keď stavebník toto oznámenie neadresoval Archeologickému ústavu ale priamo oprávnenej organizácii, ktorá ZAV vykonávala.²⁹ Záverom na margo tohto prípadu možno ešte zmieniť skutočnosť, že v prípade správneho splnenia oznamovacej povinnosti, by stavebníkovi nebola udelená žiadna pokuta a zničenie archeologickej lokality by sa ho vôbec nedotklo. Tento prípad tak demonštruje, akým jednoduchým spôsobom možno archeologickú lokalitu stavebnou činnosťou zničiť, a to bez následkov.³⁰

²⁸ JIŘIČKA, J. Firma vybagrovala u Brna cenné staroveké nálezisko, hrozí jí pokuta. *iDnes* [online]. 2014 [cit. 8. 6. 2024]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/brno/zpravy/archeologove-si-stezuji-na-znicenilokalitu.A140603_175957_brno-zpravy_jj

²⁹ Rozhodnutie Krajského úradu Juhomoravského kraja zo dňa 11. 2. 2015, sp. zn. S-JMK 62364/2014. Dostupné z: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=257082&TypeID=7> [cit. 8. 6. 2024].

³⁰ V uvedenej veci bolo podané aj trestné oznámenie kvôli poškodeniu cudzej veci, samotné trestné konanie ale nakoniec zahájené nebolo (ANTAL, R. Ničenie archeologických lokalít v Českej republike. Správnoprávne sankcie. In: DOUŠA, M. a kol. *Teória a prax verejnej správy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2020, s. 266).

5 „Blanketný“ verejný záujem na ochrane kultúrneho dedičstva

Na základe predloženého rozboru možno zhrnúť stav archeologickej pamiatkovej starostlivosti do nasledujúcich bodov:

- Česká republika deklaruje verejný záujem na ochrane kultúrneho dedičstva. Jeho súčasťou je aj dedičstvo archeologické.
- Jeho ochrana má prebiehať na základe zákona, tým je zákon o štátni památkové péči z roku 1987.
- Najväčšou hrozbou pre archeologické dedičstvo je aktuálne stavebná činnosť.
- Ochrana archeologického dedičstva by preto mala byť optimalizovaná hlavne v oblasti ZAV.
- Zákon o štátni památkové péči však nezodpovedá potrebám 21. storočia a vo výsledku tak neumožňuje dostatočne naplňať verejný záujem na ochrane kultúrneho dedičstva.

Ako konkrétne nedostatky boli v kontexte ZAV identifikované napríklad:

1. Nedostatočný prístup stavebníka k relevantným informáciám o povahe dotknutého územia, čo vedie k neplneniu zákonných povinností, či prekvapeniam v podobe „nečakaných“ ZAV, ktoré musí stavebník navyše hradiť.
2. Netransparentnosť a neoveriteľnosť potreby vykonania ZAV v konkrétnych prípadoch, čo vedie k frustrácii stavebníka.
3. Neplnenie povinnosti oznámiť stavebný zámer Archeologickému ústavu, čo vedie k nemožnosti vykonať ZAV a zachrániť ohrozené archeologické nálezy.
4. Absencia sankcií za nesplnenie povinnosti umožniť vykonanie ZAV, čo vedie k možnosti stavebníka zničiť archeologické dedičstvo bez trestu.

Zákon o štátni památkové péči tak v v niektorých oblastiach nie je šetrný k záujmom súkromným, v iných zas k záujmom verejným, čo vo výsledku limituje praktické možnosti ochrany kultúrneho dedičstva vo verejnom záujme. Zákon, na základe ktorého má ochrana prebiehať, neobsahuje dostatočné pravidlá na to, aby bola efektívna ochrana možná. Z tohto

pohľadu je zákon prázdny a blanketný. Subjektom totiž umožňuje postupovať v rôznych situáciách takmer svojvoľne.

V tejto súvislosti sa možno vrátiť k na začiatku uvedenému poznatku, že ochrana kultúrneho dedičstva je jedným zo základných prejavov a predpokladov realizácie práva na prístup ku kultúrnemu bohatstvu. Pri pohľade na aktuálny stav sa tak natíska otázka, či nefunkčnosť právnej úpravy nemožno vnímať ako ústavné zlyhanie štátu.³¹

5.1 Nedostatočný prístup stavebníka k informáciám

Inšpiráciu, ako odstrániť problém s nedostatočnou informovanosťou predstavuje napríklad systém v Holandsku, kde sú jednoznačne definované oblasti, kde je vykonanie ZAV potrebné. Stavebník teda vie, že musí stavbu nie len oznámiť, ale aj umožniť ZAV. To mu zároveň umožňuje zvoliť pre svoju stavbu miesto, kde tieto povinnosti mať nebude.

Samozrejme, príprava takýchto plánov je opäť odborne, časovo a administratívne náročná, avšak nedeštruktívny prieskum územia a príprava plánov prebiehajú väčšinou s niekoľkoročným predstihom.³² V čase, keď je na území možné stavebnú činnosť realizovať sú tak už všetky informácie dostupné.

5.2 Neplnenie povinnosti oznámiť stavebný zámer a neoveriteľnosť potrebnosti vykonania ZAV

Väčšiu formálnu transparentnosť do rozhodovania o potrebnosti vykonania ZAV by mohol zaviesť pre tento účel vytvorený administratívny nástroj. Napríklad na Slovensku je tento nástroj zverený špecializovanému Pamiatkovému úradu, ktorý autoritatívne rozhoduje o tom, kde ZAV

³¹ Problematika prístupu ku kultúrnemu bohatstvu je však špecifickou a, v prípade archeologických nálezov, komplikovanou témou, ktorú nemožno v stanovenom rozsahu adekvátne adresovať. Stručne možno konštatovať, že nedostatky v zabezpečení prístupu k archeologickému dedičstvu vidieť vo viacerých oblastiach, pričom viaceré z nich autor už na pôde tohto fóra v minulosti prezentoval [ANTAL, R. Právo na prístup ku kultúrnemu dedičstvu. Archeologické nálezy. In: VODIČKA, J. a kol. (eds.). *COFOLA 2022 časť 1* [online]. Brno: Masarykova univerzita, s. 10–29. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola/2022/cofola-2022-01.pdf>].

³² Konzultáciu k téme poskytol Martijn A. Wijnhoven, Ph.D., ktorý aktuálne pôsobí na Archeologickom ústave AV ČR, Brno, v. v. i., v rámci Programu podpory perspektívnych ľudských zdrojů – postdoktorandů. Touto cestou Martijnovi ďakujem.

prebehnúť musí, a kde nie.³³ Takéto rozhodnutie potom môže byť samozrejme v rámci sústavy verejnej správy, alebo v rámci jej súdnej kontroly, ďalej preskúmané.

Tento nástroj zároveň zabezpečuje dostatočný tok informácií od stavebníkov k verejnej správe, takže by bolo možné očakávať zmenšenie problému s neplnením oznamovacej povinnosti. Zlepšenie v tejto oblasti by tiež mohli priniesť aj vyššie sankcie, ktoré by mali potenciál plniť svoje funkcie.

5.3 Absencia sankcií za nesplnenie povinnosti umožniť vykonanie ZAV

Jedno z možných riešení problému s neumožnením ZAV poskytuje opäť Slovensko. Podľa vymedzenia skutkových podstát totiž priestupok spácha ten, kto „*nezabezpečí realizovanie pamiatkového výskumu podľa rozhodnutia alebo záväzného stanoviska krajského pamiatkového úradu.*“³⁴

Podľa Matúša Sládka z Krajského pamiatkového úradu v Trnave bola na neumožnenie ZAV v roku 2023 uložená zatiaľ najvyššia pokuta, a to 110 000 €, teda cca 2 750 000 Kč. Sládok ďalej poskytuje náhľad na alternatívne riešenie takýchto prípadov. Krajské pamiatkové úrady totiž navyše ukladajú aj povinnosť umožniť a uhradiť náhradný ZAV, a to zmenou podmienok rozhodnutia formou zápisnice. V prípade stavby bez zabezpečenia ZAV, teda v situácii keď nebolo splnené rozhodnutie, stavebník dostane na výber

- umožnenie a uhradenie náhradného ZAV, kedy sa na voľných plochách stavby vykoná zvyčajne sondáž, zber na haldách a pod., alebo,
- priestupkové konanie, kedy stavebníkovi hrozí uloženie pokuty, či zastavenie stavby.

Takéto riešenie poskytuje možnosť nie len stavebníka potrestať, ale aj získať aspoň nejaké odborné informácie o zničenej lokalite.³⁵

³³ Zákon č. 49/2002 Z. z., o ochrane pamiatkového fondu, v znení neskorších predpisov, § 36 ods. 3.

³⁴ Ibid., § 42 ods. 1 písm. l).

³⁵ Touto cestou Matúšovi Sládkovi ďakujem za konzultáciu a poskytnuté informácie.

6 Záver

Predložený príspevok si kládol za úlohu poukázať na to, že samotná deklarácia verejného záujmu na ochrane kultúrneho dedičstva nie je dostatočná, ak právne predpisy neobsahujú dostatočné pravidlá na jeho naplnenie. V prípade ochrany archeologického dedičstva sú pravidlá nastavené tak voľné, že umožňujú subjektom postupovať tak, že tým buď neprimerane zasahujú do súkromných záujmov stavebníkov, alebo naopak poškodzujú statky chránené vo verejnom záujme. Aktuálny stav tak možno pesimisticky nazvať až blanketným, bezobsažným verejným záujmom. Ten nie je možné naplňať práve kvôli prázdny miestam v zákone.

Praktická časť príspevku preto identifikovala konkrétne problémy a ich rozsah, aby boli následne stručne prezentované zahraničné riešenia, ktoré by potenciálne mohli prispieť k zlepšeniu situácie v Českej republike. Nejedná sa samozrejme o vyčerpávajúci rozbor stavu v Holandsku a Slovenskej republike, ani o konštatovanie bezvýhradnej vhodnosti daných riešení, ale o naznačenie priestoru pre ďalšie úvahy *de lege ferenda* a hlavne rozsiahlu odbornú diskusiu.

References

- ANTAL, R. Ničenie archeologických lokalít v Českej republike. Správnoprávne sankcie. In: DOUŠA, M. a kol. *Teória a prax verejnej správy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2020, s. 264–269. ISBN 978-80-8152-841-5.
- ANTAL, R. Právna úprava a prax hľadania archeologických nálezov v Česku a na Slovensku. *Správní právo*. 2020, č. 8, s. 419–434. ISSN 0139-6005.
- ANTAL, R. Právo na prístup ku kultúrnemu dedičstvu. Archeologické nálezy. In: VODIČKA, J. a kol. (eds.). *COFOLA 2022 část 1*. Brno: Masarykova univerzita, 2022, s. 10–29. ISBN 978-80-280-0157-5.
- ANTAL, R. Vybraná soudní rozhodnutí ve vztahu k archeologické památkové péči. *Soudní rozhledy*. 2023, č. 6, s. 183–189. ISSN 1211-4405.

- ANTAL, R. *Verejnoprávní aspekty obchodu a vývozu archeologických nálezů v České republice a vo vybraných evropských krajích*. Dizertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2024. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/o9qay>
- ANTAL, R., HOLUB, P. Proces prohlašování archeologických kulturních památek a archeologických památkových rezervací. *Přehled výzkumů*. 2023, č. 1, s. 171–176. ISSN 2571-0605. Dostupné z: https://www.arub.cz/wp-content/uploads/PV-64_2_06.pdf
- ANTAL, R., ZÍDEK, M. Dobré smlouvy dělají dobré přátele, aneb jak na dohodu o podmínkách archeologického výzkumu. [online]. *Přehled výzkumů*. 2024, č. 2, s. 255–259. ISSN 2571-0605. Dostupné z: https://www.arub.cz/wp-content/uploads/PV-65_1_16.pdf
- Bytová a nebytová výstavba a stavební povolení – časové řady. *Český statistický úřad* [online]. 6. 6. 2024 (kód: 200028-24), Tab. 8 Počet a orientační hodnota stavebních povolení v krajích ČR (měsíčně) [cit. 9. 6. 2024]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/bvz_cr
- Informační systém o archeologických datech. *Národní památkový ústav* [online]. [cit. 9. 6. 2024]. Dostupné z: <http://isad.npu.cz>
- JIŘIČKA, J. Firma vybagrovala u Brna cenné starověké naleziště, hrozí jí pokuta. *iDnes* [online]. 2014 [cit. 8. 6. 2024]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/brno/zpravy/archeologove-si-stezuji-na-znicenilokality.A140603_175957_brno-zpravy_jj
- KRATOCHVÍL, J. Právo na přístup ke kulturnímu bohatství. In: BARTOŇ, M. a kol. (eds.). *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, 608 s. ISBN 978-80-7502-128-1.
- ZÍDEK, M. a kol. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 628 s. ISBN 978-80-7598-381-7.

Contact – e-mail

antal@arub.cz

VEŘEJNÝ ZÁJEM VE VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH¹

Lucie Řezníčková

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Zákon o zadávání veřejných zakázek (z. č. 134/2016 Sb.) reguluje postup zadavatelů při uzavírání úplatných smluv. Povinnost postupovat dle tohoto zákona váže zadavatele bez ohledu na předmět poptávaného plnění. Zadavatelé běžně poptávají plnění, které je nezbytné k zajištění veřejných potřeb (vybudování veřejné dopravní infrastruktury, pořízení IT systémů pro vyplacení sociálních dávek apod.), ale také k zajištění svého vnitřního fungování (kancelářský papír, monitory, kuchyňské utěrky atd.). Tento příspěvek se zabývá aspektem veřejného zájmu (nejen) na dodržování zákona o zadávání veřejných zakázek a dalšími souvisejícími otázkami.

Keywords in original language

Veřejný zájem; veřejné prostředky; vnitřní potřeby zadavatele; kontrola vynakládání veřejných prostředků; zákon o zadávání veřejných zakázek.

Abstract

The Public Procurement Act (Act No. 134/2016 Coll.) regulates the procedure of contracting authorities when entering into paid contracts. The obligation to comply with the Public Procurement Act applies to contracting authorities regardless of the subject of the required performance. Contracting authorities commonly seek performance necessary to meet public needs (e.g., construction of public transportation infrastructure, acquisition of IT systems for disbursing social benefits, etc.), but also for ensuring their internal operations (e.g., office paper, monitors, kitchen towels, etc.). The public interest in adhering to the strictly regulated legal process when

¹ Příspěvek vznikl na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Aktuální otázky a problémy v oblasti veřejnoprávních studií“ č. MUNI/A/1573/2023 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v r. 2024.

acquiring services for the benefit of the public is clear. However, the public interest in ensuring the internal needs of the contracting authority may be more questionable. This article addresses the issue of whether or not there is a public interest in complying with the Public Procurement Act and other related questions.

Keywords

Public Interest; Public Funds; Internal Needs of the Contracting Authority; Control of the use of Public Funds; Public Procurement Act.

1 Úvod

Veřejný zájem bývá zpravidla charakterizován 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.“²

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o zadávání“ či „ZZVZ“) upravuje postup zadavatele (§ 4 ZZVZ) směřující k uzavření úplatné smlouvy, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávku, služby nebo stavební práce (zadání veřejné zakázky ve smyslu § 2 odst. 1 ZZVZ). V takových případech je pak zadavatel v souladu s ustanovením § 2 odst. 3 ZZVZ povinen zahájit příslušné zadávací řízení dle zákona o zadávání.

Zákon o zadávání přitom nerozlišuje, zda zadavatel nakupuje plnění pro své vlastní potřeby (zajištění vnitřního fungování) anebo zda jedná v rámci výkonu své působnosti v oblasti veřejné správy a cílí tak na zajištění veřejných záležitostí ve veřejném zájmu.³

Pořizuje-li zadavatel plnění s úmyslem zajistit celospolečenské potřeby, je v tomto konání zadavatele přítomen i veřejný zájem. Ve veřejném zájmu pak je také zájem na transparentnosti kroků zadavatele při výběru dodavatele. Zákon o zadávání tímto způsobem umožňuje třetím osobám kontrolovat

² GERLOCH, A. Veřejný zájem. In: HENDRYCH, D. a kol. *Právníký slovník* [online]. Praha: C. H. Beck, 2009. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz> [cit. 13. 4. 2024].

³ HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z. *Správní právo hmotné. Obecná část*. 3. vyd. Praha: Leges, 2019, s. 12.

(nejen) jakým způsobem zadavatel plní cíle a úkoly mu svěřené příslušnými právními předpisy.

V případě pořizování plnění pro zajištění fungování vnitřních procesů zadavatele obdobný zájem na transparentnosti postupů zadavatele shledat nelze. Zadavatel v tomto směru zpravidla poptává běžné dodávky či služby pro uspokojování potřeb „každodenního života“. Tím se však nikterak neliší od jiných právnických osob veřejného práva (např. profesní komory), které nejsou povinny postupovat dle zákona o zadávání.⁴

Veřejný zájem na dodržování zákonem striktně nastaveného procesu při pořizování plnění sloužícího široké veřejnosti je zřejmý. V otázkách zajištění interních potřeb zadavatele může být naopak nejasný.

Čím je tedy dán veřejný zájem na aplikaci striktních postupů dle zákona o zadávání i v situacích, kdy zadavatelé poptávají plnění pro zajištění svých každodenních potřeb? Jakým způsobem je veřejný zájem zajišťován?

2 Smysl, účel a cíl zákona o zadávání

Odpověď na položenou otázku můžeme najít již v samotném smyslu a účelu přijetí předmětné právní úpravy včetně vymezení cílů, ke kterým zákon o zadávání směřuje. Zákon o zadávání reguluje postup zadavatele při zadávání veřejné zakázky. Zadáním veřejné zakázky se rozumí uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem (§ 2 odst. 1 ZZVZ).

Zákon o zadávání taxativní způsobem vymezuje subjekty, které se považují za zadavatele (§ 4 ZZVZ). Typickým (veřejným) zadavatelem je veřejnoprávní subjekt, tj. právnická osoba veřejného práva.⁵ Příkladem se jedná o Českou republiku, Českou národní banku, územní samosprávné celky (§ 4 odst. 1 ZZVZ) anebo subjekty vykonávající specifickou (relevantní) činnost (§ 4 odst. 3 ZZVZ). Za určitých podmínek však právní regulace zákonem o zadávání dopadá i na soukromoprávní subjekty, tj. právnické osoby soukromého práva (obchodní korporace) anebo fyzické osoby – zpravidla podnikatele.

⁴ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 12. 9. 2013, ve věci *IVD GmbH & Co. KG proti Ärztekammer Westfalen-Lippe*, C-526/11.

⁵ K právnické osobě jako teoretickému pojmu v literatuře podrobněji např. BERAN, K. *Právnické osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví*. Praha: Linde, 2006.

Jednotlivým prvkem v případě veřejnoprávních a soukromoprávních subjektů je aspekt nakládání s veřejnými prostředky. Obě skupiny subjektů hradí pořizované plnění (alespoň z větší části – viz dotovaný zadavatel dle § 4 odst. 2 ZZVZ) z veřejných prostředků. U veřejných zadavatelů (§ 4 odst. 1 ZZVZ) je původ veřejných prostředků zřejmý, neboť se jedná o subjekty zpravidla zřízené zákonem či na základě zákona, které čerpají prostředky z národních zdrojů (státní rozpočet apod.) Subjekty soukromého práva se pak do pozice zadavatele dle zákona o zadávání dostávají např. v důsledku čerpání finančních zdrojů z rozpočtu veřejného zadavatele či tzv. evropských dotací.⁶

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále „Úřad“) ve svém rozhodnutí ze dne 8. 4. 2013, č. j. ÚOHS-S729/2012/VZ-6199/2013/513/PPo, uvedl, že „[v]zhledem k tomu, že při zadávání veřejných zakázek dochází k vynakládání veřejných prostředků, konstruuje zákonodárce záměrně zadávací řízení jako vysoce formalizovaný proces, kde i formální pochybení způsobuje pro uchazeče velmi negativní důsledky.“

Pojem veřejné prostředky je definován § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále „ZFK“) jako „... veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a)...“ Veřejnoprávní původ prostředků, z kterých zadavatelé hradí své potřeby sebou nese vyšší míru potřeby kontroly účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti vynakládání těchto veřejných prostředků, neboť je v zájmu společnosti, aby nedocházelo k nesprávnému nakládání (nejen) s penězi daňových poplatníků. Důraz na formalizovaný postup zadavatele dle zákona o zadávání umožňuje kontrolu jeho postupu v zadávacím řízení. Tím je současně zajištěna také kontrola nad vynakládáním veřejných prostředků.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 Afs 20/2008-152, upřesnil, jakým způsobem je naplňován účel samotného zákona o zadávání a dosahováno jím stanovených cílů. Předně uvedl, že cílem zákona o zadávání, je „... zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti

⁶ Zákon o zadávání stanovuje podmínky, při jejichž naplnění se subjekt stává tzv. dotovaným zadavatelem ve smyslu § 4 odst. 2 ZZVZ, a tedy subjektem povinným postupovat dle zákona o zadávání. Obdobně tomu je v případě zákonem o zadávání vymezených činností, při jejichž provozování jsou subjekty povinny postupovat dle zákona o zadávání (§ 4 odst. 3 ZZVZ).

nakládání s veřejnými prostředky. “A dále rozvedl, že „[z]ákon tohoto cíle dosahuje především vytvářením podmínek pro to, aby smlouvy, jejichž plnění je hrazeno z veřejných prostředků, byly zadavateli uzavírány při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli (srov. shora citovaná důvodová zpráva k zákonu)“; tj. postupem dle zákona o zadávání bez ohledu na charakter potřeb, které zadavatel v daném případě zajišťuje.

Následně Krajský soud v Brně ve svém rozsudku ze dne 12. 1. 2012, č. j. 62 Af 42/2010-131, uzavřel, že „[j]e-li podle zdejšího soudu plnění přímo závislé na uzavřené smlouvě mezi zadavatelem a dodavatelem plněním z veřejných prostředků, pak musí být vytvořeny všechny předpoklady, aby smluvní vztah, je-li jeho důsledkem plnění z veřejných prostředků, byl ze strany zadavatele uzavřen při zajištění řádně fungujícího soutěžního prostředí a při dodržení pravidel vyplývajících ze zákona o veřejných zakázkách“ [zvýrazněno aut.].

K otázce kontroly nad vynakládáním veřejných prostředků se vyjádřil i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10. Ústavní soud zde došel k obecnému závěru, že „... zákonodárce zdůraznil explicitně, že otázka hospodaření s veřejnými prostředky je ve veřejném zájmu, že má podléhat veřejné kontrole“ [zvýrazněno aut.].⁷

Zákon o zadávání byl přitom přijat právě s úmyslem regulovat nakládání s veřejnými prostředky a umožnit průběžnou i následnou kontrolu postupu zadavatele při jejich vynakládání bez ohledu na účel poptávaného plnění. Zákona o zadávání tak zakotvuje mechanismy cílící na zajištění transparentní a férové hospodářské soutěže, které mají onu kontrolu umožnit. Formalizovaný a pro třetí subjekty (relativně⁸) průhledný postup zadavatele dle zákona o zadávání i v případě pořízování plnění pro zajištění interních potřeb zadavatele tak má za cíl uspokojit celospolečenské zájmy na kontrole nad vynakládáním veřejných prostředků.

⁷ I přestože byl předmětný nález vydán v souvislosti se zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje i obecné závěry, které lze aplikovat i v jiných případech.

⁸ Nikoliv všechny úkony zadavatele jsou vůči třetím subjektům (veřejnosti) transparentně zpřístupněny. Jisté úkony zadavatele jsou ryze interního charakteru (např. posouzení mimořádně nízké nabídkové ceny, obsah výzev k objasnění či doplnění nabídky dle § 46 ZZVZ atd.). I tyto úkony se však zpravidla v případě přezkumu postupu zadavatele před Úřadem či správními soudy stávají součástí spisového materiálu a mohou být rozporovány.

Můžeme tedy shrnout, že skutečně není rozhodující, pro jaké účely zadavatel předmětné plnění poptává, neboť v každém případě nakládá s veřejnými prostředky; veřejný zájem na kontrole jejich vynakládání je dán v obou případech. Veřejný zájem na postupu zadavatele v souladu se zákonem o zadávání lze uspokojit pouze za předpokladu, že zadavatelé budou dodržovat striktně nastavené mantinely zákona o zadávání, které cílí na průhlednost postupu zadavatele a možnost jeho přezkoumání dalšími subjekty.

3 Kontrola nad vynakládáním veřejných prostředků v kontextu ZZVZ

Postup zadavatele při realizaci zadávacího řízení a vynakládání veřejných prostředků podléhá několika úrovním kontroly dle zákona o zadávání a souvisejících právních předpisů.

První možnosti kontroly postupu zadavatele se objevují již v průběhu zadávacího řízení. Ačkoliv nelze hovořit o prostředku kontroly v pravém slova smyslu, je do rukou dodavatelů od počátku zadávacího řízení svěřen institut žádosti o vysvětlení zadávací dokumentace dle § 98 ZZVZ. Smyslem tohoto institutu je primárně osvětlit výklad nejasných aspektů zadávací dokumentace, resp. zjistit, jak zadavatele danou zadávací podmínku vykládá.⁹ Institut (žádosti o) vysvětlení zadávací dokumentace je ryze dotazovacím („nekonfliktním“) prostředkem směřujícím k zajištění souladu v interpretaci zadávacích podmínek zadavatelem a dodavateli. Nezřídka se však stává, že zadavatel je již v této fázi upozorněn na takové nejasnosti v zadávací dokumentaci, které způsobují faktický rozpor s pravidly zákona o zadávání. Je pak čistě v zájmu zadavatele, aby z vlastní iniciativy zadávací dokumentaci uvedl do souladu se zákonem o zadávání a vyhnul se „oficiálním“ krokům proti nesprávnému postupu zadavatele (blíže viz níže).

První institutem obrany proti nesprávnému postupu zadavatele je možnost podat námitky (§ 241 a násl. ZZVZ). Opět se jedná o institut svěřený do rukou dodavatelů, který je úzce spjat se zadávacím řízením a zadavatelem. Dodavatelům se nabízí možnost podat námitky hned v několika fázích

⁹ ŠEBESTA, M. a kol. § 98 [Vysvětlení zadávací dokumentace]. In: ŠEBESTA, M. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek* [online]. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 748. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz>

zadávacího řízení, které jsou ohraničeny příslušnými lhůtami – námitky proti zadávacím podmínkám či námitky proti rozhodnutí a oznámení o výběru dodavatele. O podaných námitkách rozhoduje sám zadavatel. Fakticky se jedná se o poslední možnost, kdy zadavatel může napravit svá pochybení bez ingerence třetího subjektu a hrozby postihu. Zadavatel je povinen o námitkách rozhodnout a přezkoumatelným způsobem se s každou z nich vypořádat. Zadavatel podaným (dílčím) námitkám může buď vyhovět anebo je odmítnout. Jsou-li námitky dodavatele podnětné, zadavatel přijme dle svého uvážení opatření k nápravě, čímž svůj postup v zadávacím řízení uvede (opět) do souladu se zákonem o zadávání.

Pouze v návaznosti na (částečně) odmítnuté námitky je dotčený dodavatel oprávněn podat návrh na přezkoumání úkonů zadavatele před Úřadem (§ 249 a násl. ZZVZ). Úřad se podaným návrhem v rozsahu uplatněných námitek důkladně zabývá a autoritativně rozhodne o (ne)zákonnosti postupu zadavatele. V případě shledání rozporu se zákonem o zadávání uloží nápravné opatření, potažmo správní pokutu.

Další fází kontroly (ne)správného postupu zadavatele je řízení o rozkladu (§ 152 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Rozkladem se účastníci předcházejícího správního řízení před Úřadem mohou bránit proti závěrům Úřadu v projednávané věci. O rozkladu rozhoduje předseda Úřadu.

Rozhodnutí o rozkladu je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „SŘS“), a proto je proti němu přípustná správní žaloba. Možností podat žalobu proti rozhodnutí o rozkladu je garantována soudní kontrola nejen postupu zadavatele dle zákona o zadávání, ale také kontrola rozhodování (předsedy) Úřadu v otázkách zadávání veřejných zakázek. Vzhledem k tomu, že dle § 7 SŘS je dána příslušnost krajského soudu, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni, je rozhodování ve věcech zadávání veřejných zakázek koncentrováno v rukou Krajského soudu v Brně.

Posledním článkem v hierarchii (standardní) kontroly nad postupem zadavatele v souladu se zákonem o zadávání je soudní přezkum ze strany Nejvyššího správního soudu. Proti rozhodnutí krajského soudu je obecně přípustná kasační stížnost.

Na tomto místě je pak vhodné podotknout, že Úřad může přezkoumat postup zadavatele také z vlastní iniciativy či na základě podnětu. Má-li Úřad za to, že postupem zadavatele mohlo dojít ke spáchání správního deliktu (přestupku), zahájí správní řízení *ex officio*. I v tomto případě je pak dotčeným subjektům přiznáno právo podat rozklad, správní žalobu a kasační stížnost. Za předpokladu, že bychom došli k závěru, že není dán veřejný zájem na postupu zadavatele dle zákona o zadávání při zajišťování jeho interních potřeb, byla by vyloučena výše popsaná série obranných úkonů proti nesprávnému postupu „zadavatele“.

„Zadavatel“ by nadále nebyl zadavatelem ve smyslu zákona o zadávání a nedopadala by na něho povinnost postupovat dle zákona o zadávání. Uzavření smlouvy mezi subjektem poptávajícím určité plnění (objednatel) a dodavatelem/zhotovitelem plnění by bylo čistě soukromoprávním jednáním, které nepodléhá relativně žádným kontraktačním pravidlům. Objednatel plnění by byl oprávněn dle své vlastní úvahy uzavřít smlouvu i za značně nevýhodných (nejen) finančních podmínek. Veřejný zájem na hospodárném, účelném a efektivním vynakládání veřejných prostředků v prostředí transparentní a široké hospodářské soutěže by zde byl zcela upozaděn.

Jakási „kontrola nad vynakládáním veřejných prostředků“ by pak nutně probíhala pouze v rámci civilního soudnictví při projednání sporu ze soukromoprávní smlouvy. Fakticky by zde však nebyla zajištěna žádná garance kontroly, neboť v civilním soudnictví se jedná o ryze návrhová řízení svěřená do rukou kontrahujících subjektů. Absence možnosti zahájit řízení *ex officio* by v mnoha případech mohla vyústit v pouhé zoufalé přihlížení nehospodárnému, neúčelnému a neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků.

Odpadla by zde také jakákoliv možnost „zásahu“ ze strany třetích subjektů – dodavatelů. Dle zákona o zadávání je kterýkoliv dodavatel na trhu oprávněn podat své námitky proti postupu zadavatele, pakliže by mu nesprávným postupem zadavatele mohla vzniknout újma (§ 241 odst. 1 ZZVZ). Dodavatel tak ani nemusí být účastníkem zadávacího řízení či navázat jakýkoliv „bližší“ vztah se zadavatelem, aby mohl přispět k zajištění kontroly nad postupem zadavatele při vynakládání veřejných prostředků.

Konstruktem několikastupňové možnosti obrany proti nesprávnému postupu zadavatele zakotvený v zákoně o zadávání přispívá ke kontrole nad vynakládáním veřejných prostředků. Vyjmutí postupu zadavatele při uspokojování jeho interních potřeb z působnosti zákona o zadávání by zamezilo efektivnímu přezkoumání úkonů zadavatele souvisejících s vynakládáním veřejných prostředků. Není přitom ve veřejném zájmu zříci se možností efektivní kontroly nad vynakládáním veřejných prostředků.

4 Závěr

Zákon o zadávání je veřejnoprávní předpis, jehož cílem je vhodným způsobem regulovat vynakládání veřejných prostředků. Cílí na zajištění hospodárného, účelného a efektivního vynakládání veřejných prostředků při zajištění transparentní hospodářské soutěže. K tomu má dopomoci právě formalizovaný postup subjektů hospodařících s veřejnými prostředky v souladu se zákonem o zadávání.

S veřejnými prostředky úzce souvisí také veřejný zájem na kontrole nad jejich vynakládáním.¹⁰ Není přitom rozhodné, pro jaké účely jsou veřejné prostředky vynakládány – zdali se jedná o zajištění potřeb v zájmu společnosti anebo zajištění interních potřeb zadavatele. Veřejný zájem na zadávání veřejných zakázek v souladu se zákonem o zadávání i v případech, kdy zadavatel pořizuje plnění pro zajištění svých interních potřeb, tkví právě v nakládání s veřejnými prostředky a souvisejících mechanismech kontroly postupu zadavatele.

Zákon o zadávání zakotvuje široké množství kontrolních mechanismů provázejících uzavření úplatné smlouvy na veřejnou zakázku hrazené z veřejných prostředků. Od námitek proti nesprávnému postupu zadavatele přes možnost podání návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele až po kasační stížnost je zadavatel postupující dle zákona o zadávání nucen obhájit své jednání ve světle zákona o zadávání a hospodárného, účelného a efektivního vynakládání veřejných prostředků. Pakliže by zadavatele v určitých situacích netížila povinnost postupovat v souladu se zákonem o zadávání, byla by aplikace těchto mechanismů vyloučena. V takovém případě by kontrola

¹⁰ Viz již citovaný nálezh Ústavního soudu ČR ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10.

nad vynakládáním veřejných prostředků byla závislá na čistě návrhovém řízení před civilními soudy. Možnosti kontroly by byly zásadním způsobem omezeny až vyloučeny.

Právě optikou kontroly nad vynakládáním veřejných prostředků se jeví jako neúčelné oddělovat postup zadavatele při zajišťování celospolečenských potřeb od situací, kdy zajišťuje své vnitřní fungování. Veřejný zájem na postupu dle zákona o zadávání je přítomen v obou případech, neboť zadavatel vždy nakládá s veřejnými prostředky.

References

- BERAN, K. *Právníké osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církve*. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-598-2.
- GERLOCH, A. Veřejný zájem. In: HENDRYCH, D. a kol. *Právníkový slovník* [online]. Praha: C. H. Beck, 2009. Dostupné z: www.beck-online.cz [cit. 13. 4. 2024].
- HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z. *Správní právo hmotné. Obecná část*. 3. vyd. Praha: Leges, 2019.
- ŠEBESTA, M., NOVOTNÝ, P., MACHUREK, T., DVOŘÁK, D. a kol. § 98 [Vysvětlení zadávací dokumentace]. In: ŠEBESTA, M., NOVOTNÝ, P., MACHUREK, T., DVOŘÁK, D. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek* [online]. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz>

Contact – e-mail

480214@mail.muni.cz

NETRADIČNÍ PROSTŘEDKY OCHRANY VEŘEJNÉHO ZÁJMU V KONTEXTU ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

Petr Novotný

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Při zadávání veřejných zakázek dochází k protnutí několika odvětví práva. Dle již ustáleného výkladu jde o soukromoprávní kontraktační proces s veřejnoprávním regulativem v podobě zákona o zadávání veřejných zakázek, s jasně vymezeným postupem pro přezkum úkonů zadavatele. Proces zadání veřejné zakázky však v kontextu obce přináší přesah i do dalších právních předpisů, např. zákona o obcích. Schválení zadávací dokumentace i uzavření smlouvy budou např. vyžadovat schválení zastupitelstvem či radou obce. Z pohledu občana obce se tak potenciálně nabízí širší paleta prostředků ochrany veřejného zájmu než tradiční instituty dle zákona o zadávání veřejných zakázek. Příspěvek zkoumá nastíněné netradiční prostředky ochrany veřejného zájmu v procesu zadávání veřejných zakázek z pohledu občana obce, a to jak v rovině teoretické, tak v rovině praktických konotací (např. posouzení potenciální efektivity institutů ve vztahu k časové ose zadávání veřejné zakázky).

Keywords in original language

Veřejné zakázky; veřejný zájem; přezkum usnesení orgánu obce.

Abstract

Public procurement involves the intersection of several branches of law. According to the already established interpretation, it is a private law contracting process with a public law regulation in the form of the Public Procurement Act, with a clearly defined procedure for reviewing the contracting authority's procedure. However, in the context of a municipality, the procurement process overlaps with other legislation, such as the Municipalities Act.

For example, the approval of the tender documentation and the conclusion of the contract will require the approval of the municipal assembly or the municipal council. From the perspective of a municipal citizen, this potentially offers a wider range of means of protecting the public interest than the traditional institutes under the Public Procurement Act. The paper examines the outlined non-traditional means of public interest protection in the public procurement process from the perspective of a municipal citizen, both in theoretical terms and in terms of practical connotations (e.g. assessment of the potential effectiveness of the institutes in relation to the timeline of public procurement).

Keywords

Public Procurement; Public Interest; Reviewing Resolutions of Municipalities.

1 Úvod

Zadávání veřejných zakázek v kontextu hospodaření v prostředí obcí je problematikou značně ovlivněnou veřejným zájmem, a to přinejmenším ze strany občanů dané obce. V souvislosti s procesem zadávání veřejných zakázek sice zákon o zadávání veřejných zakázek přináší instituty, s jejichž prostřednictvím lze „dozorovat“ zadavatele veřejné zakázky (v tomto případě obec) – tyto prostředky však primárně cílí na (potenciální) dodavatele, kterým zadavatel svým postupem způsobil alespoň potenciální újmu; občanům obce sice zbývá institut podnětu k přezkoumání úkonů zadavatele, avšak při množství podnětů, které Úřad pro ochranu hospodářské soutěže vyřídí (v poměru ku počtu obdržených podnětů) se může tento nástroj zdát být obtížně dostupný, s nízkou šancí na projednání, což může být demotivující. Příspěvek si klade za cíl prozkoumat další potenciální instituty, s jejichž pomocí by občan obce mohl zasáhnout do procesu zadávání veřejných zakázek obcí, a porovnat je s tradičním institutem podnětu v režimu zákona o zadávání veřejných zakázek.

2 Veřejné investice a veřejné zakázky

Pro uvedení do problematiky veřejného investování v České republice je vhodné uvést, že do roku 1989 bylo toto téma v prostředí tuzemského tržního prostředí *de facto* obsoletní, neboť prakticky neexistoval soukromý sektor, a *stricto sensu* by dle obecně přijímané definice veřejného financování bylo možné za veřejnou investici považovat jakoukoliv investici. Pojmem „veřejné investování“ totiž odborná literatura označuje „*takové investice, které jsou realizovány z veřejných zdrojů a jsou realizovány buď přímo státem, nebo jím ovládanými entitami.*“¹ V případě centrálně řízené ekonomiky, kde chyběly hlavní charakteristiky tržní ekonomiky a soukromé vlastnictví prakticky neexistovalo,² byly typicky splněny obě tyto podmínky (tedy investování veřejných financí subjekty ovládanými státem), a z důvodu centrálního řízení nebylo možné soutěžit o nejvýhodnější cenu, když ceny byly normované,³ produkce centrálně plánovaná, a ekonomický růst byl definován přidáváním zdrojů a nikoliv zvyšováním efektivity nebo produktivity.⁴

Transformace modelu centrálně řízené ekonomiky na ekonomický model tržního hospodářství sice přinesla liberalizaci tržního prostředí, avšak stát stále musel zajišťovat některé základní potřeby (o jak široké spektrum potřeb se jedná je otázkou přívlastků dané tržní ekonomiky, které odráží míru intervence státu v tržním prostředí). Veřejný sektor následně představuje ve své podstatě garantovanou poptávku, čímž dochází k narušení přirozeného tržního prostředí, ve kterém se za normálních okolností v určité podobě projevují Marshallovy nůžky⁵ – existují veřejné statky, u kterých vyvažování nabídkové ceny poklesem poptávky nebude fungovat, neboť tyto veřejné statky zkrátka je třeba pořídit. Tento defekt je kompenzován alespoň soutěží

¹ JURČÍK, R. Veřejné zakázky a PPP projekty. *Ekonomický časopis*. 2010, sv. 7, č. 58, s. 764–766.

² HEZCKO, J. Ekonomická reforma v širších souvislostech. *Acta Oeconomica Pragensia*. 1999, č. 3, s. 45–59.

³ BAJKOV, A. M. Jaké jsou reálné mzdy v Sovětském svazu. In: *Obzor národohospodářský XLIII*. Praha: Pražská akciová tiskárna, 1938, s. 115–125. Dostupné z: <https://www.bibliothecaeconomica.cz/library/>

⁴ ŽÍDEK, L. *Transformace české ekonomiky: 1989–2004*. C. H. Beck, 2006, s. 4–9.

⁵ SOUKUP, J., MACÁKOVÁ, L., HOŘEJŠÍ, B., SOUKUPOVÁ, J. *Mikroekonomie*. Management press, 2018, s. 4–9.

o nejnížší nabídkovou cenu v procesu zadávání veřejných zakázek, který má sloužit k zajištění ekonomicky efektivního pořizování veřejných statků.⁶

Formalizovaný kontraktační proces v režimu zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o zadávání“ či „ZZVZ“), má zajistit transparentní a efektivní vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů s pomocí udržování konkurenčního dodavatelského prostředí.⁷ Jde o komplexní právní úpravu, která jednak předepisuje zadavatelům veřejných zakázek konkrétní postup v rámci zadávacího řízení na veřejnou zakázku, jednak zakotvuje prostředky ochrany před nezákonným postupem zadavatele (ať již ve formě námitek dle § 241 ZZVZ, nebo ve formě návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele dle § 250 ZZVZ, nebo vymezením skutkových podstat přestupků v ust. § 268 a 269 ZZVZ).

Zadávací řízení je nicméně ohraničeno dvěma okamžiky – jeho zahájením (např. odesláním příslušného formuláře do Věstníku veřejných zakázek – u otevřeného řízení dle § 56 odst. 1 ZZVZ), a podpisem smlouvy (čímž je zadávací řízení ukončeno)⁸. Dozor nad zadáváním veřejných zakázek v režimu zákona o zadávání vykonává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,⁹ avšak řada institutů a situací leží mimo jeho věcnou působnost. Z institutů vyloučených z pravomoci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže lze jmenovat např. veřejné zakázky malého rozsahu, které leží dle § 248 odst. 2 ZZVZ zcela mimo jeho přezkumnou pravomoc (pokud nedojde k nezákonnému dělení veřejné zakázky na části tak, aby byly obejity limity pro veřejné zakázky malého rozsahu). Stejně tak samotný smluvní aparát je dle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 1. 2019, č. j. 62 Af 76/2018-226, z přezkumné pravomoci Úřadu spíše vyloučen – ledaže by byla ustanovení smlouvy v rozporu s ustanoveními zákona o zadávání.¹⁰ Zcela mimo působnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže pak leží další relevantní právní předpisy – je-li veřejným zadavatelem základní územní samosprávný celek, pak je vedle zákona o zadávání vázán také zákonem č. 128/2000 Sb.,

⁶ PAVEL, J. *Veřejné zakázky a efektivnost*. Ekopress, 2013.

⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek, č. 134/2016.

⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 24. 1. 2018, č. j. 3 As 86/2017-35.

⁹ Viz § 248 odst. 1 ZZVZ.

¹⁰ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 3. 7. 2019, č. j. ÚOHS-R0068/2019/VZ-18441/2018/322/DJa.

o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o obcích“ či „ZO“), který stanoví pravidla pro tvorbu rozpočtu a rozhodování obce o investicích, a zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů (dále „ZFK“), dle kterého si musí obec při svém hospodaření počínat účelně, efektivně a hospodárně (tzv. *principy 3E*).

Logickou úvahou lze přitom dojít k tomu, že má-li být při zadávání veřejných zakázek efektivním způsobem chráněn veřejný zájem, je třeba hledět na proces veřejného investování jako na celek, a jestliže je pravomoc Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nedostatečná k tomu, aby tento proces jako celek pokryla, je třeba hledat co nejširší spektrum instrumentů, kterými lze napříč různými právními předpisy veřejný zájem chránit a prosadit.

3 Přijetí rozpočtu a hospodaření obce

Obce jsou v souladu s § 38 ZO vázány povinností využívat majetek účelně a hospodárně v souladu se zájmy a úkoly obce vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Základním nástrojem hospodaření obce je obecní rozpočet, ke kterému se občané obce mohou vyjadřovat.¹¹ Rozpočet obce je „*finančním plánem, jímž se řídí financování činnosti dané obce,*“¹² přičemž obec je povinna nejméně 15 dnů před projednáním rozpočtu v rámci zastupitelstva jej uveřejnit na úřední desce a na internetových stránkách obce. Občané obce pak mohou k návrhu rozpočtu uplatňovat své připomínky, a to buďto písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně při projednání návrhu rozpočtu na zasedání obecního zastupitelstva.¹³ Stejně tak mají občané obce dle § 16 odst. 2 písm. g) ZO právo na to podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty, přičemž obec je povinna je vyřídit (ve stanovených lhůtách).

Pravidla pro návrh rozpočtu, jeho skladu a proces přijímání jsou dále upravena¹⁴ v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních

¹¹ § 16 odst. 2 písm. d) ZO.

¹² HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. Praha: Linde, 2013, s. 172.

¹³ KOPECKÝ, M. Komentář k § 16 ZO. In: KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o obcích: komentář; Zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů: komentář* [online]. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2022. Dostupné z: <https://www.aspi.cz> [cit. 19. 3. 2025].

¹⁴ Viz odkaz v § 44 ZO.

rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále „ZRPÚR“). Ustanovení § 11 odst. 3 ZRPÚR stanoví, že obec „*zveřejní návrh rozpočtu na svých internetových stránkách a na úřední desce nejméně 15 dnů přede dnem zahájení jeho projednávání na zasedání zastupitelstva územního samosprávného celku...*“, a že občané obce mohou své připomínky „*uplatnit písemně ve lhůtě stanovené při jeho zveřejnění nebo ústně při jeho projednávání na zasedání zastupitelstva.*“

V kontextu obecního rozpočtu a jeho následného plnění je nutno rozlišit pravomoc zastupitelstva a pravomoc rady obce. Sestavení a schválení rozpočtu obce (stejně jako střednědobého výhledu rozpočtu obce a závěrečného účtu obce) je vyhrazeno zastupitelstvu obce;¹⁵ naproti tomu hospodaření podle schváleného rozpočtu a provádění rozpočtových opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce je vyhrazeno radě obce¹⁶ (v obcích, kde pravomoc rady obce vykonává starosta, pak starostovi¹⁷).

Nutno podotknout, že občané obce mají dle § 16 odst. 2 písm. e) ZO právo nahlížet jak do rozpočtu obce, tak do usnesení zastupitelstva i rady obce. Díky realizaci práva na informace jsou pak schopni jak k usnesením zastupitelstva, tak k usnesením rady, uplatňovat podněty a připomínky v režimu § 16 odst. 2 písm. g) ZO.

4 Zadávání veřejných zakázek jako způsob hospodaření obce

V rámci ustanovení § 9 ZRPÚR je obsažen demonstrativní výčet výdajů obce, v rámci kterého jsou pod odst. 1 písm. d) téhož ustanovení jmenovány „*závazky vyplývající pro obec z uzavřených smluvních vztahů v jejím hospodaření a ze smluvních vztahů vlastních organizací, jestliže k nim přistoupila.*“ Ačkoliv lze u těchto výdajů očekávat, že budou sloužit primárně k zajištění veřejných statků,¹⁸ v citovaném ustanovení je implikována soukromoprávní povaha

¹⁵ § 84 odst. 2 písm. b) ZO.

¹⁶ § 102 odst. 2 písm. a) ZO.

¹⁷ § 102 odst. 4 ZO.

¹⁸ Důvodová zpráva k návrhu ZRPÚR (tisk Poslanecké sněmovny PČR č. 434/0, 3. volební období), zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (z. č. 250/2000 Sb.).

těchto závazků, a nejčastěji budou tyto prostředky investovány formou zadávání veřejných zakázek.¹⁹

Přestože jde tedy o formu hospodaření, někteří autoři podřazují úkony spojené se zadáváním veřejných zakázek pod tzv. nevyhrazené pravomoci rady obce ve smyslu § 102 odst. 3 ZO. To by znamenalo, že zastupitelstvo obce si může určité pravomoci v oblasti zadávání veřejných zakázek atrahovat (což je však dle názoru autora kontradiktorní k vyhrazené pravomoci rady obce hospodařit se schváleným rozpočtem; to však neplatí absolutně, a v praxi mohou nastat situace, kdy bude nutné např. navýšit rozpočet na pořízení plnění, které je předmětem plnění zadávané veřejné zakázky, což již může spadat do pravomoci zastupitelstva).

Jestliže v úvodní kapitole bylo zadávací řízení definováno jako formalizovaný kontraktační proces v režimu zákona o zadávání, ohraničený zahájením zadávacího řízení a podpisem smlouvy, zcela mimo režim zákona o zadávání leží formalizovaný proces spojený se zadáním veřejné zakázky, který musí obec v režimu zákona o obcích a ZRPÚR dodržet. Tento proces je formálně možné rozdělit do 3 fází schvalování, 1) co, 2) jak, a 3) komu.

Pomyslný životní cyklus veřejné zakázky tedy začíná vyčleněním finančních prostředků z rozpočtu obce na pořízení konkrétního plnění. Již v této fázi by občané obce mohli uplatňovat své připomínky, neboť vůbec nemusí souhlasit s pořízením daného plnění (instrumenty zákona o zadávání přitom umožňují obranu proti konkrétním zadávacím podmínkám nebo konkrétnímu postupu zadavatele v zadávacím řízení, avšak nikoliv zadání veřejné zakázky jako takovému). Příkladem může být záměr obce financovat přestavbu místního koupaliště na aquapark, přičemž ekonomická analýza tohoto záměru bude nepřesvědčivá (nebude jisté, zda půjde o vratnou investici). V takovém případě je žádoucí, aby se občané obce o záměru informovali, a případně proti němu uplatňovali připomínky (alternativně prostřednictvím petičního práva v režimu zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů). Pro tuto fázi je podstatné, že zejména u větších investic (přičemž s výší předpokládané hodnoty veřejné zakázky roste veřejný zájem na kontrole průběhu jejího zadávání) mají občané obce stále dostatek

¹⁹ SVEJKOVSKÝ, J., POLČÁK, S., PRŮŠA, L. a kol. *Právo pro obce*. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 365.

času pro uplatnění dostupných prostředků (zejm. s ohledem na stanovené lhůty – např. § 16 odst. 2 písm. f) ZO stanoví, že *„je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů“*).

V případě, že je záměr řádně schválen (tedy je schváleno „co“), je třeba definovat zadávací podmínky (tj. „jak“ bude veřejná zakázka zadána). Zadávací podmínky může obec vypracovat sama (např. prostřednictvím vhodného odboru), avšak může zpracování zadávacích podmínek (jakožto i administraci následného zadávacího řízení) poptat také u tzv. externího administrátora,²⁰ který v průběhu zadávacího řízení vystupuje jako smluvní zástupce zadavatele ve smyslu § 43 ZZVZ. Konkrétní postup se zpravidla odvíjí od složitosti předmětu plnění či zadávacího řízení, předpokládané hodnoty veřejné zakázky, ale i interních postupů obce (ta si může stanovit *de facto* libovolná interní pravidla pro zadávání veřejných zakázek, dokud nebudou v rozporu se zákonnou úpravou, zejména zásadami transparentnosti, přiměřenosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace).²¹ Završením procesu přípravy zadávací dokumentace je schválení znění zadávací dokumentace, potažmo zadávacích podmínek, příslušným orgánem obce – v praxi typicky radou obce.²²

Z hlediska možnosti uplatnění prostředků ochrany veřejného zájmu zde dochází parciálně k předstihu nástrojů vyplývajících ze zákona o zadávání a ze zákona o obcích, parciálně k jejich vzájemnému překryvu. Od okamžiku předložení návrhu na schválení konkrétního znění zadávací dokumentace by měli občané obce mít možnost se s tímto zněním seznámit;²³ pokud by tomu tak nebylo, musí mít tuto možnost nejpozději v souvislosti

²⁰ Toto umožňuje § 36 odst. 4 ZZVZ za předpokladu, že je osoba odlišná od zadavatele, která se podílela na zpracování zadávací dokumentace, následně uvedena v zadávací dokumentaci včetně rozsahu, ve kterém se na zpracování zadávacích podmínek podílela. Vedle externího administrátora zadávacího řízení se často (zejm. v případě veřejných zakázek na stavební práce) jedná o projektanty či architekty (kteří dodávají technické podmínky plnění veřejné zakázky).

²¹ SVEJKOVSKÝ, J., POLČÁK, Š., PRŮŠA, L. a kol. *Právo pro obce*. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 379.

²² K tomu viz např. usnesení Rady města Brna ze dne 8. 6. 2020 o schválení zadávací dokumentace pro akci „I/42 Brno VMO Žabovřeská I – etapa II“.

²³ Patrně ve formě přílohy/podkladu pro jednání, tento postup se však nepodařilo ověřit v praxi obcí.

s vyvěšením usnesení rady obce na úřední desce. Od tohoto okamžiku mohou občané obce ke znění zadávací dokumentace uplatňovat připomínky či podněty. V kontextu možnosti zvrácení usnesení rady obce lze poukázat také na pravomoc starosty obce postupem dle § 105 ZO sistovat usnesení rady obce, má-li za to, že je nesprávné. Občané obce mohou prostřednictvím listinné korespondence působit na starostu obce s cílem, aby usnesení sistoval. V současné době lze jako velmi efektivní nástroj působení na volené členy orgánů obce zmínit sociální síť – řada starostů využívá např. stránky či skupiny na sociální síti Facebook, aby lépe komunikovali aktuální záležitosti s občany obce. To přirozeně otevírá komunikační kanál také opačným směrem, navíc s možností přispěvatelů vzájemně se podporovat.

Z formálních institutů lze jmenovat primární právo občanů obce požadovat projednání určité záležitosti v samostatné působnosti obce dle § 16 odst. 2 písm. f) ZO, a dále právo občanů podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty dle § 16 odst. 2 písm. g) ZO. Pokud je žádost o projednání záležitosti opatřena dostatečným počtem podpisů, jedná se o tzv. žádost „kvalifikovanou“,²⁴ a rada či zastupitelstvo obce jsou povinny danou věc projednat. V případě prosté žádosti však je na uvážení příslušného orgánu obce, zda předkládanou záležitost projedná, či nikoliv. Ani podáním kvalifikované žádosti však nemusí být garantováno, že k jejímu projednání dojde včas. Při využití minimální zákonné lhůty pro podání nabídek (u otevřeného řízení dle § 57 ZZVZ 30 kalendářních dní) je reálné, že k projednání kvalifikované žádosti nedojde dříve, než bude uzavřena smlouva na veřejnou zakázku. V lepším případě bude žádost projednána ve chvíli, kdy již uplynula lhůta pro podání nabídek, a zadávací podmínky již v souladu s § 99 odst. 1 ZZVZ nebude možné změnit – jediným východiskem by pak zbývalo zadávací řízení zrušit, k čemuž však příslušný orgán obce nemusí mít motivaci, čistě snaha vyhnout se sankci navíc nemusí být zákonným důvodem pro zrušení zadávacího řízení.²⁵

Vedle času je dalším limitem tohoto nástroje ochrany veřejného zájmu může být nedostatečná odborná znalost průměrného občana obce. Za situace,

²⁴ SVEJKOVSKÝ, J., POLČÁK, S., PRŮŠA, L. a kol. *Právo pro obce*. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 79.

²⁵ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 31. 10. 2018, č. j. 10 As 356/2017-67.

kdy obec bude pořizovat velmi specifické plnění, a průměrný občan obce nebude schopen posoudit, zda jsou např. zadávací podmínky nastaveny přiměřeně předmětu plnění veřejné zakázky, či zda nedochází k diskriminaci některých dodavatelů (*notabene* skryté, kterou může být i u běžného plnění obtížné odhalit). Kontrola ze strany veřejnosti by nicméně mohla odhalit zjevně excesivní nastavení zadávacích podmínek.

K parciálnímu překryvu připomínek či podnětů občanů obce v režimu zákona o obcích a námitek v režimu zákona o zadávání dochází od okamžiku zahájení zadávacího řízení. Od tohoto okamžiku mohou dodavatelé podávat proti zadávacím podmínkám podávat k rukám zadavatele námitky (a v případě neúspěchu s námitkami také návrh na přezkoumání úkonů zadavatele k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže), široká veřejnost (jejíž podмноžinu budou tvořit občané obce) se však může obracet přímo na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže formou podnětu.²⁶ V případě podnětu dochází k částečné kompenzaci výše zmíněných limitů, neboť podnětem se budou zabývat kvalifikovaní zaměstnanci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, kteří mají příslušnou odbornost k posouzení případné nezákonnosti zadávacích podmínek. V kontextu těchto úvah je však nutné přihlédnout také k rychlosti vyřizování podnětů Úřadem, kdy ust. § 258 odst. 3 ZZVZ stanoví, že „Úřad *ve lhůtě 6 měsíců ode dne, kdy podnět obdržel, sdělí, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední.*“ Pokud bude obec v zadávacím řízení postupovat zásadně s použitím minimálních zákonných lhůt, pak musí stanovit lhůtu pro podání nabídek v délce 30 dnů od okamžiku zahájení zadávacího řízení. Zásah Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže tedy nemusí přijít včas (v takovém případě sice může Úřad přistoupit k dovození delikttní odpovědnosti obce dle § 268 odst. 1 ZZVZ, nicméně uložení peněžité sankce obci za porušení zákona o zadávání optikou občana obce paradoxně ještě více prohlubuje ekonomické dopady jejího nezákonného postupu).

V rámci poslední fáze zadávání veřejné zakázky dochází ke schválení výběru dodavatele – obec tak činí rovněž formou usnesení (typicky rady obce),

²⁶ Podání podnětu vychází z obecné úpravy správního řízení, jmenovitě § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. ZZVZ nicméně v § 258 odst. 2 a 3 stanoví úpravu *lex specialis*, když omezuje okruh osob, které mohou podnět k zahájení řízení *ex officio* podat.

příčemž možnosti občanů obce jsou víceméně identické jako v předchozí fázi (schvalování zadávací dokumentace).

Jako paralelní linku výše zmiňovaných postupů lze uvést ještě dozor Ministerstva vnitra nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti v režimu § 124 ZO. Postup dle § 124 odst. 1 ZZVZ, kdy Ministerstvo vnitra sistuje usnesení rady obce, kterým došlo ke schválení zadávací dokumentace, by mělo mít dopad do možnosti obce zahájit zadávací řízení. S ohledem na skutečnost, že zadávací řízení je dle ustálené rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže soukromoprávním kontraktačním procesem s veřejnoprávním korektivem (v podobě zákona o zadávání, avšak subsidiárně se užijí ustanovení občanského zákoníku), pak by zahájení zadávacího řízení na základě sistovaného usnesení o schválení zadávací dokumentace mělo zakládat vadu právního jednání. Její vynucení v praxi však může být značně problematické, neboť Ministerstvo vnitra samo o sobě není nadáno pravomocí usnesení rady obce přímo zrušit – jeho zrušení se musí domáhat postupem dle § 124 odst. 3 ZO, tedy prostřednictvím návrhu na zrušení usnesení podaného k soudu. Z hlediska plynutí času se opět nebude jednat o optimální řešení, neboť Ministerstvo vnitra musí nejprve obec vyzvat ke zjednání nápravy, na což má obec 60 dnů od doručení výzvy – tedy dvojnásobek minimální zákonné lhůty pro podání nabídek. Případný soudní spor o zrušení dotčeného usnesení rady obce by tak s největší pravděpodobností probíhal v době, kdy by již docházelo k plnění uzavřené smlouvy na veřejnou zakázku.

5 Závěr

Smyslem veřejného zadávání je zajistit veřejné statky za co nejlepší cenu. Obec by při obstarávání veřejných statků měla usilovat o naplnění zásad 3E, tedy aby se jednalo o investice účelné, efektivní a hospodárné. Tradičními instituty obrany proti postupu zadavatele v zadávacím řízení lze nalézt v zákoně o zadávání veřejných zakázek – jde o námitky (eventuálně následované návrhem na přezkoumání úkonů zadavatele k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže) a podnět. Institut námitek (a následného návrhu) je však dostupný výhradně pro dodavatele, a širší veřejnost je z něj tedy vyloučena.

Podnět sice cílí na širokou veřejnost, avšak nepřináší jeho podatel ani garanci jeho projednání, ani garanci včasného zásahu Úřadu do zadávacího řízení.

V případě, že je zadavatelem veřejné zakázky obec, přináší potenciální alternativy ke jmenovaným institutům zákon o obcích. Proces zadávání veřejné zakázky je v jeho průběhu doprovázen přijetím několika usnesení orgánů obce (rady obce nebo obecního zastupitelstva) – nejméně ve fázi schválení rozpočtu, schválení zadávací dokumentace a schválení výběru dodavatele. Občané obce mohou v neformální rovině usilovat o systaci příslušných usnesení starostou obce (formou listinné korespondence či sociálních sítí). Ve formální rovině pak mohou uplatnit práva, která jim vyplývají z titulu občanství v dané obci – tedy právo na podání prosté či kvalifikované žádosti dotčenému orgánu obce. K systaci usnesení příslušného orgánu obce může dojít také ze strany Ministerstva vnitra.

Ačkoliv bylo poukázáno, že tyto nástroje existují a lze jimi do procesu zadávání veřejných zakázek obcemi zasáhnout, využitelnost těchto institutů v praxi zůstává přinejmenším diskutabilní. Žádný z přednesených institutů totiž nepřináší vyšší míru jistoty včasného či efektivního (či vůbec) zásahu do procesu zadávání veřejné zakázky, než institut podnětu v režimu zákona o zadávání veřejných zakázek. Jedná se však o instituty srovnatelné, a v případě důsledného využití všech dostupných prostředků by neměly být občany obcí přehlíženy.

References

- BAJKOV, A. M. Jaké jsou reálné mzdy v Sovětském svazu. In: *Obzor národohospodářský XLIII*. Praha: Pražská akciová tiskárna, 1938, s. 115–125. Dostupné z: <http://www.bibliothecaeconomica.cz/library>
- HAVLAN, P., JANEČEK, J. a kol. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. Praha: Linde, 2013, 343 s. ISBN 978-80-7201-899-4.
- HEZCKO, J. Ekonomická reforma v širších souvislostech. *Acta Oeconomica Pragensia*. 1999, č. 3, s. 45–59. ISSN 0572-3043.
- JURČÍK, R. Veřejné zakázky a PPP projekty. *Ekonomický časopis*. 2010, sv. 7, č. 58, s. 764–766. ISSN 0013-3035.

- KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J., BALOUNOVÁ, J. *Zákon o obcích: komentář; Zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů: komentář* [online]. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2022, 351 s. ISBN 978-80-7676-302-9. Dostupné z: <https://www.aspi.cz>
- PAVEL, J. *Veřejné zakázky a efektivnost*. Praha: Ekopress, 2013, 123 s. ISBN 978-80-87865-04-0.
- SVEJKOVSKÝ, J., POLČÁK, S., PRŮŠA, L. a kol. *Právo pro obce*. Praha: C. H. Beck, 2023, 603 s. ISBN 978-80-7400-946-4.
- SOUKUP, J., MACÁKOVÁ, L., HOŘEJŠÍ, B., SOUKUPOVÁ, J. *Mikroekonomie*. Management press, 2018. ISBN 978-80-7261-538-4.
- ŽÍDEK, L. *Transformace české ekonomiky: 1989–2004*. Praha: C. H. Beck, 2006, 304 s. ISBN 80-7179-922-X.

Contact – e-mail

460834@mail.muni.cz

VEREJNÝ ZÁUJEM NA UDRŽATEĽNOSTI ZBERNÝCH DVOROV SEPAROVANÉHO ODPADU

Alžbeta Zemanová

Právnická fakulta, Univerzita Komenského
v Bratislave, Slovenská republika

Abstract in original language

Cieľom každej politiky v oblasti odpadov by mala byť minimalizácia negatívnych účinkov tvorby a nakladania s odpadmi na zdravie ľudí a životné prostredie. Predchádzanie vzniku odpadu by preto malo byť prioritou odpadového hospodárstva a následne by sa malo zameriavať na jeho opätovné použitie a recykláciu materiálov. Okrem odpadového hospodárstva, ktorý je ústredným pojmom príspevku, sa v článku zameriavame na problematiku verejného záujmu. Aj keď ide o právne neurčitý pojem, v kontexte článku ho môžeme vnímať ako záujem štátu na ochrane životného prostredia, prevencii a efektívnom zhodnotení odpadu. Čo však v prípade, že takýto verejný záujem v štáte abscentuje alebo je do výraznej miery oslabený? Na túto otázku sa pokúsime odpovedať pomocou kritickej analýzy situácie v regionálnom zbernom dvore, v oblasti chráneného pásma národného parku Poloniny, ktorý sa fakticky premenil na skládku netriedeného odpadu po ukončení financovania zo strany organizácie zodpovednosti výrobcov. Cieľom je poukázať na nedostatky v súčasnom právnom rámci odpadového hospodárstva, ktoré umožnili vznik tejto nežiaducej situácie. Skúma ako absencia verejného záujmu a nedostatočná právna regulácia prispeli k súčasnému stavu a navrhuje legislatívne zmeny, ktoré by zabránili vzniku podobných prípadov v budúcnosti a podporovali by dlhodobo efektívne a udržateľné nakladanie s odpadmi v súlade s hierarchiou odpadového hospodárstva.

Keywords in original language

Verejný záujem; odpadové hospodárstvo; životné prostredie; organizácie zodpovednosti výrobcov; právo životného prostredia.

Abstract

The objective of any waste policy should be to minimize the negative impacts of waste generation and management on human health and the environment. Priority should, therefore, lie in preventing the generation of waste, and then in the reuse and recycling of waste materials. Besides the primary focus on waste management, this article considers the broader issue of public interest. Despite being a concept with no clear legal definition, for the purposes of article, we interpret it as the state's interest in environmental protection, prevention, and efficient waste disposal. But what occurs if such public interest is absent or significantly weakened in a state? We attempt to answer this question through a critical analysis of the situation at a regional waste collection center, in the protected zone of the Poloniny National Park, which has effectively turned into a landfill for unsorted waste following the cessation of funding from producer responsibility organizations. The aim is to highlight the deficiencies in the current legal framework of waste management that allowed this undesirable situation to arise. It examines how the absence of public interest and insufficient legal regulation contributed to the current state and suggests legislative changes that would prevent similar cases in the future and would support long-term effective and sustainable waste management in accordance with the waste management hierarchy.

Keywords

Public Interest; Waste Management; Environment; Producer Responsibility Organizations; Environmental Law.

1 Úvod

V súčasnej právnej vede je verejný záujem pojmom, ktorý je neodmysliteľne spojený s fungovaním verejnej správy aj so samotným verejným právom. Verejný záujem, ako neurčitý právny pojem, predstavuje významný nástroj v rukách verejnej správy, ktorý stelesňuje legálny a slovenskou ústavou predpokladaný dôvod na obmedzenie základných ľudských práv a slobôd ako aj iných subjektívnych práv. Problematika verejného záujmu však v podmienkach slovenskej právnej doktríny ostáva aj naďalej málo spracovanou témou. Pýri zastáva názor, že malý záujem o problematiku má súvis

aj s požiadavkou presnosti ako *conditio sine qua non* práva, keďže tak neurčitý právny pojem akým je verejný záujem sa môže z tohto hľadiska zdať pomerne problematický.¹

Aj keď je verejný záujem často citovaným pojmom v kontexte ústavného, správneho a trestného práva a aj napriek jeho frekventovanému používaniu, chýba v slovenskej právnej úprave jeho jasná a všeobecne platná definícia. Právna veda sa však snaží tento pojem jasnejšie vymedziť, no stále zostáva otáznou, ako presne by mal byť verejný záujem interpretovaný, keďže sa dotýka mnohých aspektov života – od vyvlastnenia a majetkových pomerov verejných funkcionárov až po ochranu verejného zdravia a životného prostredia. V nasledujúcich odsekoch sa budeme venovať hlbšej analýze práve poslednej z vyššie spomenutých oblastí, konkrétne životného prostredia so špecifickým zameraním na problematiku odpadov. Článok sa preto zaoberá komplexnou analýzou verejného záujmu, jeho možnej definície a aplikácie v kontexte nakladania s odpadmi a odpadovým hospodárstvom.

2 Verejný záujem vo všeobecnosti

Z právneho hľadiska sa verejnému záujmu pripisuje veľká dôležitosť, čo dokazuje jeho časté zastúpenie v mnohých právnych predpisoch. Niektoré právne predpisy majú v názve priamo zakotvený pojem verejného záujmu, zatiaľ čo iné obsahujú zmienky o rôznych aspektoch, akými sú vyvlastňovanie, dopravné služby, udeľovanie štátneho občianstva či udržiavanie bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky, všetko vykonávané v mene verejného záujmu. Ústavný zákon č. 460/1992 Z. z. (ďalej „Ústava“) narába s pojmom verejný záujem, ale len v súvislostiach týkajúcich sa štátneho majetku, petičného práva a referenda, ako aj možného obmedzenia vlastníckych práv.²

Ako už sme vyššie uvádzali samotný pojem verejný záujem však v našich právnych predpisoch nie je všeobecne vymedzený a teória správneho práva ho považuje za neurčitý právny pojem. Ako isté vodítko by sme mohli použiť formuláciu čl. 3 odseku 2 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z., o ochrane

¹ PÝRI, M. *Verejný záujem*. Banská Bystrica: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela – Belianum: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2021, s. 6.

² KONEČNÝ, S. *Verejný záujem. Príspevok k teórii a praxi verejnej politiky*. Bratislava: Mayor, 2021, s. 16.

verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, čo možno považovať za najvšeobecnejšie vymedzenie pojmu verejný záujem³ a znie nasledovne: „*Taký záujem ktorý prináša majetkový prospech alebo iný prospech všetkým občanom alebo mnohým občanom.*“

Vzhľadom na predmetné ustanovenie Konečný zastáva názor, že za verejný záujem môžeme z hľadiska právnej vedy považovať „*všetko na čom je verejnosť istým spôsobom zainteresovaná a má z toho verejný prospech a čo je ako výsledkom konsenzu vyjadrené vo vynútiteľnom všeobecne záväznom právnom predpise prijatom legítimným reprezentatívnym orgánom zastupujúcim túto verejnosť a vykonávaným orgánom s náležitými mocenskými právomocami s využitím verejných finančných prostriedkov.*“⁴

2.1 Charakteristické črty verejného záujmu

Podobne ako v prípade pojmu verejná moc aj pri verejnom záujme právne predpisy s pojmom verejný záujem pracujú, ale jeho všeobecnej definícií sa vyhýbajú. Ako už sme vyššie naznačili definície verejného záujmu síce v právnych predpisoch existujú, ale sú využiteľné len na účely konkrétneho zákona.⁵ Absenciu všeobecnej legálnej definície, v prípade verejného záujmu, však nemožno vnímať ako negatívny jav. Škrobák dokonca zastáva názor, že zakotvenie takejto platnej právnej definície by jednak nebolo možné a ani vhodné.⁶ Všeobecne však panuje zhoda na tom, že verejný záujem možno klasifikovať ako druh záujmu, ktorý je všeobecne či verejne prospešný,⁷ a býva zvyčajne spájaný so zájmami štátu alebo iných verejnoprávných korporácií⁸, keďže činnosť subjektov verejnej správy by mala smerovať predovšetkým k uspokojovaniu verejného (obecného) záujmu.⁹ Prúcha okrem bližšieho určenia atribútov verejného záujmu, hovorí aj o kritériu nositeľov

³ Podobnú definíciu obsahuje aj § 2 ods. 2 zákona č. 552/2003 Z. z., o výkone práce vo verejnom záujme.

⁴ KONEČNÝ, S. *Verejný záujem. Príspevok k teórii a praxi verejnej politiky*. Bratislava: Mayor, 2021, s. 18.

⁵ Pozri CEPEK, B. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Wolters Kluwer, 2018, s. 17.

⁶ ŠKROBÁK, J. Verejný záujem ako prostriedok determinácie činnosti verejnej správy. In: *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2015*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015, s. 299.

⁷ Pozri PRŮCHA, P. *Správni právo. Obecná časť*. 8. vyd. Brno a Plzeň: Doplněk a Aleš Čeňek, 2012, s. 55.

⁸ MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správne právo*. 5. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2010, s. 18.

⁹ RIVERO, J. *Droit administratif*. Paris: Dalloz, 1990, s. 12.

takto určeného záujmu, ktorými by mali byť bližšie neurčené no aspoň rámcovo determinované okruhy či spoločenstvá osôb takzvaná verejnosť¹⁰ poprípade záujem u ktorého ide o záujem spoločnosti.¹¹

Z podobnej definície vychádza aj súdna judikatúra ktoré k nej ďalej uvádza že tieto záujmy nesmú byť v rozpore s platnými právnymi predpismi. Verejné záujmy súvisia s režimom verejného práva, ako aj poslaním a úlohami orgánov verejnej moci. Podmienke verejného záujmu musí mať obsah ktorý slúži na dosiahnutia cieľa ustanoveného ústavou.¹² Zároveň sa uvádza že ide o určitý všeobecne prospešný stav cieľ ktorý treba chrániť a rešpektovať.¹³

Pretože ide o jeden z právnych pojmov s „neurčitým“ významom¹⁴, mal by byť zákonodarcom v právnych predpisoch bližšie špecifikovaný, takéto vymedzenie pojmu verejný záujem vo vzťahu ku konkrétnej situácii však nie je celkom jednoduché.¹⁵ Treba však brať na zreteľ, že neurčité výrazy akými sú napr. verejná moc, verejný poriadok, verejný záujem a podobné nemajú presne vymedzené hranice a sú časovo ale aj priestorovo premenlivé.¹⁶

Aj napriek skutočnosti, že presadzovanie verejného záujmu je jednou zo základných úloh vykonávateľov verejnej správy, v súčasnosti nie je verejný záujem presadzovaný čisto vykonávateľmi verejnej správy ale aj súkromnými subjektmi.¹⁷ Z daného dôvodu nie je preto charakteristickým znakom verejného záujmu skutočnosť kto ho presadzuje, ale je dôležité jeho materiálne vymedzenie teda čo je týmto záujmom a na prospech koho je presadzovaný.¹⁸

¹⁰ Za určitých špecifických situácií, môže byť verejným záujmom aj záujem jednotlivca, s tým počíta napríklad tzv. Aahurský dohovor, ktorý pod pojmom verejnosť rozumie nielen viac fyzických osôb alebo právnických osôb ale jednu takúto osobu. Pozri článok 2 bod 4 dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (skrátene Aahurský dohovor).

¹¹ Pozri PRŮCHA, P. *Správné právo. Obecná časť*. 8. vyd. Brno a Plzeň: Doplněk a Aleš Čeňek, 2012, s. 55.

¹² Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 27. 5. 2015, sp. zn. 5 S 212/2014.

¹³ Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 26. 6. 2014, sp. zn. 8 Sžp 15/2013.

¹⁴ Ich neurčitost' je však relatívna, keďže ich obsah je „skrytý“ v systémovom pôsobení právnych noriem a je úlohou práve aplikujúceho orgánu aby ich obsah „naplnil“ s ohľadom na lokálne a politické osobitosti a okolnosti danej situácie. Pozri VRABKO, M. a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 64.

¹⁵ MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správne právo*. 5. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2010, s. 18.

¹⁶ Ibid., s. 227.

¹⁷ Pod pojmom súkromné osoby máme na mysli občianske združenia či rôzne nadácie.

¹⁸ CEPEK, B. *Správné právo hmotné. Všeobecná časť*. Wolters Kluwer, 2018, s. 19.

Ak by sme mali zahrnúť základné charakteristické znaky verejného záujmu tak treba uviesť že ide tradične záujem viacerých osôb (fyzických aj právnických), pri ktorom nie je vylúčené že ho presadzuje aj jedna osoba, ktoré nemusia byť presne špecifikované postačuje ak sú všeobecne určiteľné. Tento záujem musí byť celospoločenský pozitívny a spoločnosti prospešný a nemôže byť v rozpore s platným a účinným právnym poriadkom. Treba tiež dbať aby bol tento záujem chránený rešpektovaní za súčasného zachovania práv a slobôd menšiny.¹⁹

3 Verejný záujem v súvislosti s odpadovým hospodárstvom

Ako sme v predošlej kapitole naznačili, verejný záujem možno použiť na pomenovanie dvoch odlišných skutočností diferencovaných podľa ich účelu pôsobenia a to konkrétne ako „*dôvod na zásah verejnej moci do osobných práv jednotlivca alebo ako hodnotiace kritérium určitej činnosti alebo veci z hľadiska ich prospechu (majetkového alebo iného) pre verejnosť*“.²⁰ Diferencovať nemožno len účel verejného záujmu ale taktiež možno verejný záujem rozlišovať z hľadiska jeho zákonného ukotvenia, teda môže byť explicitne vyjadrený zákone²¹ alebo z neho implicitne vyplýva.²²

Keďže nie je verejný záujem explicitne vyjadrený v zákone č. 79/2015 Z. z., o odpadoch (ďalej „zákon o odpadoch“), mali by sme sa pre účely článku pokúsiť o jeho definovanie. Verejný záujem nám však nevyplyva len z obsahu zákona o odpadoch ale aj z Ústavy slovenskej republiky. Tá síce priamo nehovorí o verejnom záujme v súvislosti s odpadovým hospodárstvom, no v čl. 44 zakotvuje právo na ochranu životného prostredia a kultúrneho

¹⁹ CEPEK, B. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Wolters Kluwer, 2018, s. 19.

²⁰ Pozri SVÁK, J. Verejný záujem a verejná prospešnosť v právnom poriadku Slovenskej republiky. *Právny Obzor*. 2006, č. 2, s. 175–194.

²¹ Ako príklad možno uviesť § 2 zákona č. 440/2015 Z. z., o športe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý definuje verejný záujem nasledovne: „*Verejným záujmom v športe je podpora a rozvoj športu mládeže, zabezpečenie prípravy a účasti športovej reprezentácie Slovenskej republiky (ďalej len „športová reprezentácia“) na významnej súťaži, ochrana integrity športu a podpora zdravého spôsobu života obyvateľstva*.“

²² Podľa stanoviska Ústavného súdu SR, vyjadreného v náleze zo dňa 3. 4. 1996, sp. zn. PL ÚS 36/95, nie je nevyhnutné, „*aby záujem, ktorý je obsahom zákona bolo explicitne vyhlásený zákonom za verejný záujem ale aby takýto záujem bolo možné odvodiť silou a z celkového zmyslu a podstaty zákona*.“

dedičstva (právo na priaznivé životné prostredie) z ktorého by sme mohli vyvodit' verejný záujem na ochrane a starostlivosti o životné prostredie. Keďže problematika odpadov, a s nimi súvisiaci systém odpadového hospodárstva, tvorí významnú súčasť práva životného prostredia, možno aj takto definovaný verejný záujem vzťahovať na našu problematiku.

Pri definovaní verejného záujmu, na účely zákona o odpade, možno vyvodit' jeho obsah nielen z tuzemských právnych predpisov ale aj zo samotného cieľa a účelu odpadového hospodárstva. Tieto ciele odzrkadľuje hierarchia odpadového hospodárstva²³ uvádzajúca činnosti, ktoré majú štáty preferovať, aby boli negatívne následky vznikajúcich odpadov na životné prostredie čo najmenšie. Najvyššiu prioritu má pritom predchádzanie vzniku odpadu, po ktorom nasleduje príprava na opätovné použitie, recyklácia, energetické zhodnotenie, pričom až poslednou voľbou by malo byť skládkovanie odpadu.

Na základe vyššie uvedeného, môžeme preto vnímať verejný záujem, v súvislosti s odpadovým hospodárstvom, ako podporu a rozvoj trvalo udržateľných postupov nakladania s odpadmi, zabezpečenie efektívnej recyklácie a zníženie množstva vyprodukovaného odpadu. Okrem toho zahŕňa ochranu životného prostredia pred negatívnymi dopadmi nesprávneho zneškodňovania odpadov a podporu osvedčujúcu obyvateľstva o dôležitosti redukcie odpadu, recyklácie a ďalších ekologických zodpovedných praktík.

3.1 Ako funguje rozšírená zodpovednosť výrobcov a Organizácie zodpovednosti výrobcov?

V zmysle zákona o odpadoch je každý výrobca, ktorý uvádza na trh zákonom vyhradené obalové a neobalové výrobky, povinný sa postarať o dané výrobky počas všetkých fáz ich životného cyklu, od výroby, ich uvedenia na trh, cez spotrebu, až po ekologické zhodnotenie po skončení životnosti.²⁴ Ide o pomerne nový koncept zodpovednosti, vychádzajúci z čl. 8 Smernice Európskeho Parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. 11. 2008 o odpade a o zrušení určitých smerníc (ďalej „smernica o odpade“), vzťahujúci sa výlučne na výrobcov vyhradených výrobkov. Nejde však len o zodpovednosť výrobcov za zber a zhodnocovanie odpadov z vyhradených výrobkov,

²³ Niekedy nazývaná aj ako obrátená pyramída odpadového hospodárstva.

²⁴ Pozri § 27 ods. 5 zákona č. 79/2015 Z. z., o odpadoch.

ale aj o širokú škálu povinností výrobcov zahrňajúcich aj podmienky výroby jednotlivých výrobkov.²⁵

Cieľom zavedenia inštitútu rozšírenej zodpovednosti výrobcov bolo, v súlade s hierarchiou odpadového hospodárstva, napomôcť predchádzaniu vzniku odpadov, posilniť opätovné použitie, recykláciu alebo iné zhodnotenie odpadov z takýchto výrobkov.²⁶

Ako však v praxi funguje tento inštitút? Z dôvodu zjednodušenia a finančnej dostupnosti naplnenia povinností výrobcov, vyplývajúcich z ustanovení zákona o odpadoch, si môže každý výrobca tieto povinnosti plniť prostredníctvom vybranej autorizovanej Organizácie zodpovednosti výrobcov.

Organizácia zodpovednosti výrobcov je autorizovaný právnický subjekt so sídlom v Slovenskej republike, ktorý je založený, vlastnený a prevádzkovaný výlučne výrobcami vyhradených výrobkov (ďalej „výrobcovia“) so sídlom v niektorom z členských štátoch. Organizácie zodpovednosti výrobcov na základe zmluvy zabezpečuje pre výrobcov plnenie vyhradených povinností prevádzkovaním a financovaním nakladania s vyhradenými prúdmi odpadov z obcí.²⁷ Uzatvorením zmluvy o plnení vyhradených povinností medzi výrobcom vyhradeného výrobku a príslušnou organizáciou zodpovednosti výrobcov prechádza zodpovednosť výrobcu vyhradeného výrobku za splnenie vyhradených povinností na túto organizáciu zodpovednosti výrobcov. Treba však podotknúť, že účelom organizácie zodpovednosti výrobcov nie je dosahovanie zisku.²⁸

Na základe zmluvy s Organizáciou zodpovednosti výrobcov má každá obec a mesto zabezpečený vývoz jednotlivých triedených zložiek komunálneho odpadu. Komplexné technické zabezpečenie nakladania s triedenými zložkami komunálneho odpadu v obciach – vývoz, triedenie, lisovanie a iné súvisiace činnosti realizuje zberová spoločnosť, avšak všetky náklady zberovej spoločnosti spojené s uvedenými činnosťami financuje Organizácia zodpovednosti výrobcov na základe vzájomnej zmluvy so zberovou spoločnosťou.

²⁵ Pozri GAŠPARÍKOVÁ, B. *Zákon o odpadoch. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2019, s. 143.

²⁶ Porov. článok 8 ods. 1 smernice Európskeho Parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. 11. 2008 o odpade a o zrušení určitých smerníc.

²⁷ Pre spresnenie uvádzame, že vyhradené prúdy odpadov sú chápané ako jednotlivé zložky triedeného zberu komunálneho odpadu v obciach.

²⁸ Pozri § 28 ods. 1 zákona č. 79/2015 Z. z., o odpadoch.

3.2 Verejný záujem a problematické Organizácie zodpovednosti výrobcov

V nasledujúcich odsekoch si predstavíme projekt regionálneho zberného dvora v obci Ulič, na ktorom si demonštrujeme ako nedostatočná právna regulácia a absencia verejného záujmu prispela ku vzniku situácie, ktorá je podľa nášho názoru v rozpore s účelom zákona a verejným záujmom. Vybudovanie projektu regionálneho zberného dvora sa zrealizovalo z kohézneho fondu EÚ a štátneho rozpočtu v rámci Operačného programu Životné prostredie ako aj z financií obce (vo výške 56 000 €). celkovými nákladmi presahujúcimi 1 milión eur. Cieľom bolo poskytnúť efektívnu infraštruktúru na separovaný zber odpadu pre obec a okolité obce Uličskej doliny, aby sa predišlo vzniku nelegálnych skládok a zvýšila ekologická udržateľnosť regiónu.

Po dokončení konštrukcie sa zberné zariadenie stretlo s vážnymi finančnými výzvami. Hoci počiatočné financovanie pokrylo náklady na výstavbu a obstarávanie, náklady na bežnú prevádzku zariadenia neboli dostatočne zabezpečené. Financovanie prevádzkových nákladov malo pôvodne pochádzať od Organizácií zodpovednosti výrobcov, ktoré však postupne znižovali svoje príspevky, čím sa dostali na kriticky nízku úroveň 250 € mesačne. V dôsledku finančných ťažkostí tak bola obec nútená zmeniť pôvodný účel projektu. Obecné zastupiteľstvo sa rozhodlo ukončiť spoluprácu s okolitými obcami, a zber odpadu obmedzilo len na okolie obce Ulič. Táto zmena spôsobila, že pôvodné ciele projektu, ako bol bezplatný zber pre viaceré obce, boli výrazne obmedzené.

V súčasnosti zariadenie funguje skôr ako skládka netriedeného odpadu, čo je v priamom rozpore s jeho pôvodným účelom. Ďalším závažným problémom je jeho poloha v ochrannom pásme národného parku Poloniny, čo zvyšuje potenciálne riziko pre životné prostredie, najmä ak odpad nie je správne triedený a po dlhšiu dobu spracovaný. Obec však udržala 5ročnú dobu udržateľnosti a monitorovania projektu dodržala (august 2022) a štátne orgány tak od septembra 2021 nevykonali kontrolu zberného dvora. Slovenská agentúra životného prostredia považuje projekt za riadne ukončený a z tohto dôvodu v súčasnosti nevykonáva kontrolu vynaložených finančných prostriedkov v rámci predmetného projektu.

Okresný úrad Snina, odbor starostlivosti o životné prostredie, nemal k dispozícii informácie o súčasnom stave zberného dvora Ulič, keďže v období troch rokov²⁹ nebol vykonaný žiadny dohľad. Prvá kontrola po tomto období bola uskutočnená až 8. 1. 2024, pričom sa v areáli našiel množstvo netriedeného odpadu, avšak nebol identifikovaný žiadny nebezpečný odpad. Kontrola odhalila, že zberný dvor bol prevádzkovaný bez platného súhlasu od 22. 9. 2021. Na základe výsledkov kontroly úrad nariadil obci, aby požiadala o nové povolenie na prevádzku, no neboli jej uložené žiadne sankcie ani iné opatrenia.

Situácia zberného dvora Ulič nám odhalila hneď niekoľko potencionálnych problémov, ktoré v nasledujúcich odsekoch bližšie rozviníme. V prvom rade je na mieste zaoberať sa povinnosťou ktorú majú Organizácie zodpovednosti výrobcov voči obciam. Zákon ju formuluje ako povinnosť, ktorú majú primárne znášať výrobcovia vyhradených výrobkov, no zmluvou, ktorú medzi sebou uzavrujú výrobcovia vyhradeného výrobkov a Organizácie zodpovednosti výrobcov, sa zodpovednosť výrobcu za splnenie vyhradených povinností prenáša na príslušnú organizáciu zodpovednosti výrobcov.

Problémom v tomto prípade nie je nedodržanie povinnosti zo strany Organizácie zodpovednosti výrobcov, keďže poskytovali financie na zber odpadu ale problémom je suma, ktorou naň prispievajú. Keďže obec plní, v tomto prípade aj funkciu zbernej spoločnosti, Organizácia zodpovednosti výrobcov finančne neprispieva súkromnej zbernej spoločnosti, ktorá by vykonávala zber a triedenie odpad ale priamo obci. Zaujímavú skutočnosť nám v tomto prípade odhalila analýza zmlúv, z centrálného registra zmlúv, kde sme mohli badať výrazné rozdiely vo financovaní uvedenej činnosti vykonávanej súkromnou spoločnosťou a rovnakej činnosti vykonávanej obcou. Pri obciach, ktoré mali porovnateľné množstvo obyvateľov, prípadne menšie, boli tieto súkromné spoločnosti oproti obciam 2-4× viac financované. Ako ukazuje aj situácia obci Ulič financie, ktoré Organizácie zodpovednosti výrobcov poskytujú, nie sú dostačujúce a tým pádom obec nemôže riadne zabezpečiť udržateľné odpadové hospodárstvo. Aj keď sa jedná o zmluvy ktorých obsah je ponechaný a slobodnú vôľu zmluvných strán, nemožno vylúčiť, že Organizácie zodpovednosti výrobcov túto

²⁹ Ku 6. 12. 2023.

skutočnosť zneužívajú. Preto sme toho názoru, že by mohol zákonodarca ustanoviť aspoň minimálny rozsah financovania pre uvedené činnosti.

Ako ďalší problém vnímame nečinnosť orgánov dohľadu a frekvenciu kontrol, vykonávaných v oblasti odpadového hospodárstva. Vieme, že okrem odbornosti, objektívnosti a nestrannosti jedným z atribútov kontroly je aj jej včasnosť. Aj napriek skutočnosti, že orgány dozoru nevykonali v zariadení kontrolu po dobu 3 rokov, konali v medziach zákona, ktorý stanovuje interval najmenej jedenkrát za štyri roky. Preto zastávame názor, že by malo dôjsť ku intenzívnemu vykonávaných kontrol skrátením 4ročného intervalu stanoveného zákonom, aby kontroly plnili aj spomenutú funkciu včasnosti.

4 Záver

Verejný záujem, ako kľúčový právny pojem, má zásadný význam v oblasti odpadového hospodárstva, kde je nevyhnutné zachovanie rovnováhy medzi potrebami spoločnosti a ochranou životného prostredia. Ako ukázala analýza situácie regionálneho zberného dvora v Uliči, absencia verejného záujmu spolu s nedostatočnou právnou reguláciou môže viesť k výrazným problémom v správnom fungovaní odpadového hospodárstva. Preto je nevyhnutné, aby právne predpisy boli nielen jasné a presné, ale tiež efektívne uplatňované tak, aby sa *pro futuro* predišlo podobným nežiaducim situáciám.

Na záver možno povedať, že prípad zberného dvora Ulič nám ukázal niekoľko kľúčových problémov v súvislosti s financovaním a kontrolami odpadového hospodárstva. Zistenia naznačujú, že financie poskytované Organizáciami zodpovednosti výrobcov obciam na zber a triedenie odpadu sú nedostatočné, čo značne komplikuje udržateľné spravovanie odpadov. Tento nedostatok financovania je obzvlášť zrejмый v porovnaní s financovaním súkromných spoločností vykonávajúcich rovnakú činnosť. Okrem toho, nečinnosť kontrolných orgánov a nízka frekvencia vykonávaných kontrol tiež prispievajú k potenciálnym nedostatkom v systéme odpadového hospodárstva. Na základe týchto zistení by bolo vhodné, aby zákonodarca zákonom zaviedol aspoň minimálny rozsah financovania činností a skrátil intervaly medzi vykonanými kontrolami, aby sa zabezpečila lepšia regulácia a efektívnosť v oblasti odpadového hospodárstva.

References

- CEPEK, B. *Správné právo hmotné. Všeobecná časť*. Wolters Kluwer, 2018, 496 s. ISBN 978-80-8168-784-6.
- GAŠPARÍKOVÁ, B. *Zákon o odpadoch. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2019, 680 s. ISBN 978-80-571-0076-8.
- MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správne právo*. 5. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2010, 688 s. ISBN 978-80-899447-27-5.
- PÍRY, M. *Verejný záujem*. Banská Bystrica: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela – Belianum: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2021, 183 s. ISBN 978-80-557-1907-8.
- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Brno a Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0.
- RIVERO, J. *Droit administratif*. Paris: Dalloz, 1990, 654 s. ISBN 9782247011032.
- SVÁK, J. Verejný záujem a verejná prospešnosť v právnom poriadku Slovenskej republiky. *Právny Obzor*. 2006, č. 2, s. 175–194. ISSN 0032-6984.
- ŠKROBÁK, J. Verejný záujem ako prostriedok determinácie činnosti verejnej správy. In: *Milníky práva v stredo európskom priestore 2015*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015, s. 293–299. ISBN 978-80-7160-394-8.
- VRABKO, M. a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 338 s. ISBN 978-80-89603-68-8.

Contact – e-mail

alzbeta.zemanova@flaw.uniba.sk

ROLE VEŘEJNÉ MOCI V OBLASTI INSTITUCIONÁLNÍ PÉČE: OMEZOVACÍ PROSTŘEDKY VE ZDRAVOTNICTVÍ A V SOCIÁLNÍ PÉČI

Eliška Mainclová

Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Česká republika

Abstract in original language

Tento příspěvek se zabývá problematikou užívání omezovacích prostředků ve zdravotnictví a v sociální péči. Nejprve formuluje závazky státu v této oblasti, které dokládá relevantní judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. S nimi konfrontuje právní úpravu a navrhuje drobné úpravy směrem k účinnému naplnění práv zranitelných osob a minimalizaci zásahů do osobní svobody pacientů a patientek a klientů a klientek. Zdůrazňuje přitom roli kontrolních správních orgánů a připomíná význam veřejného opatrovnictví jako veřejnoprávních nástrojů ochrany zranitelných osob.

Keywords in original language

Ochrana zranitelných osob; omezovací prostředky; osobní svoboda; svobodný a informovaný souhlas; Evropský soud pro lidská práva.

Abstract

This paper addresses the issue of the use of restrictive measures in health and social care. First, it articulates the positive obligations of the state in this area, which it illustrates with relevant case law from the European Court of Human Rights. It confronts the legislation with these and proposes minor adjustments towards the effective realisation of the rights of vulnerable people and the minimisation of infringements on the personal liberty of patients and clients. In doing so, it emphasises the role of the inspecting administrative authorities and points out the importance of public guardianship as public law instruments for the protection of vulnerable people.

Keywords

Protection of Vulnerable Persons; Right to Liberty; Restrictive Measures; European Court of Human Rights.

1 Úvod

Lidé s postižením a starší lidé představují skupinu zranitelných osob, kterým náleží stejná práva a svobody jako všem ostatním. Všichni máme, slovy R. Dworkina,¹ právo na rovnou pozornost a úctu.² Platí to skutečně i pro zranitelné osoby?³ Tuto řečnickou otázku v následujícím textu určitě nedovedu plně zodpovědět, ale pokusím se přispět malým dílkem do velké skládačky otázek spojených se zásahy do práv a svobod zranitelných osob v institucionální péči.

Ve svém textu na rozdíl od vedle vycházejících textů nijak nevykládám pojem veřejného zájmu v konkrétním kontextu, ale využívám jej jako východisko. Součástí veřejného zájmu je obecný zájem na zajištění rovnosti v důstojnosti a právech podle čl. 1 Listiny základních práv a svobod. Spadá do něj i zájem na ochraně veřejného zdraví.⁴ Veřejný zájem se prolíná též soukromým právem, a naopak existují dobré důvody pro to, aby soukromé zájmy zranitelných osob měly své reflexe ve veřejném právu. Např. veřejného opatrovníka, jehož role je pro téma tohoto textu také klíčová, jmenuje soud člověku, je-li to potřeba k ochraně jeho zájmů, nebo vyžaduje-li to veřejný zájem⁵. Nemohou-li zranitelné osoby hájit svá práva pro institucionální překážky, je úkolem veřejné moci se o takové osoby zajímat. Pro případ, že nepostačují soukromoprávní prostředky ochrany či kontroly, je podstatné zajistit zranitelným osobám prostředky veřejnoprávní.

Výzkumným polem tohoto textu je oblast používání omezovacích prostředků ve zdravotnictví a v sociální péči. Vycházím z toho, že Česká republika je mezinárodními dokumenty vázána nezasahovat nepřiměřeně do osobní svobody jednotlivce v institucionální péči. Zajímá mě, do jaké

¹ DWORKIN, R. *Když se práva berou vážně*. Praha: Oikoymenh, 2001, s. 13.

² V angl. *right to equal concern and respect*.

³ Plné a rovné užívání všech lidských práv a základních svobod všemi osobami se zdravotním postižením vyžaduje čl. 1 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

⁴ Srov. § 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

⁵ Viz § 465 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

míry česká právní úprava umožňuje jeho dostatečné naplnění. Hlavním cílem tohoto textu je tedy shrnout obsah tohoto závazku za pomoci relevantních právních dokumentů a judikatury Evropského soudu pro lidská práva (kapitola 2) konfrontovat s ním právní úpravu zákona o sociálních službách⁶ a zákona o zdravotních službách⁷ (kapitola 3) a identifikovat kladná i slepá místa v této oblasti (kapitola 4). Tento doktrinální text je současně mým prvním výstupem z této oblasti, není proto jeho ambicí v plné šíři postihnout také praxi nebo judikaturu správních soudů. I to bude předmětem mého dalšího empirického výzkumu. K tématu tohoto textu prakticky neexistuje odborná literatura – snad s výjimkou kvalifikačních prací⁸ – jeho přínosem proto může být první zaostření na tuto oblast vůbec.

2 Vybrané závazky státu významné pro užívání omezovacích prostředků

Zranitelné osoby jsem v úvodu vymezila jako starší osoby nebo osoby s postižením. Tito lidé z důvodu věku nebo pro své postižení čelí specifickým překážkám v plném využívání svých práv a svobod. Příkladem mohou být rovnost v důstojnosti a v právech či právo nebýt podroben mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení. Význam proto mají i dokumenty, které zakotvují univerzální lidská práva a svobody, tedy *Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod*, ale také *Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání*.

Dalším snadno zasažitelným právem takto zranitelných osob je právo na osobní svobodu jednotlivce, které nabývá na důležitosti právě při institucionalizované péči o lidi s postižením a o starší lidi. Zajímá nás tedy i *Úmluva o lidských právech a o biomedicíně*, která s odkazem na relevantní zákonnou úpravu zdůrazňuje *ultima ratio* povahu použití zákroků jen na léčbu duševní

⁶ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

⁷ Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách).

⁸ Např. PIZÚROVÁ, P. *Omezovací prostředky v psychiatrii*. Bakalářská práce. Praha, 2023. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/183463> [cit. 7. 4. 2024]; nebo OTÝPKOVÁ, L. *Lidská práva osob se zdravotním postižením*. Dizertační práce. Praha, 2020. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/122220> [cit. 7. 4. 2024].

poruchy bez souhlasu dotčené osoby v případě, že by bez takové léčby došlo k závažnému poškození jejího zdraví (čl. 7).

Zmíněná specifika univerzálních práv, ale i další individuální práva formuluje *Úmluva o právech osob se zdravotním postižením*. Ta bude zčásti dopadat i na starší osoby s ohledem na definici zdravotního postižení jako dlouhodobého fyzického, duševního, mentálního nebo smyslového postižení bránícího plnému a účinnému zapojení do společnosti (čl. 1 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením). Starších lidí se pak týkají – byť formálně nezávazně – *Zásady OSN pro seniory*.⁹ Pro úplnost zdrojů lze zmínit *Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy členským státům ve věci ochrany lidských práv a důstojnosti osob s duševní poruchou*.

Co z těchto mezinárodních dokumentů plyne pro užití omezovacích prostředků? Ještě před zodpovězením této otázky je vhodné na tomto místě vymezit, co vlastně omezovacími prostředky rozumíme. Omezovací prostředky směřují k omezení volného pohybu osob. Zákon o zdravotních službách (§ 39, odkazovaný i dále v textu) rozlišuje úchopy, omezení ochrannými pásy nebo kurty, umístění v určené místnosti, ochranný kabátek nebo vestu a psychofarmaka nebo jiné léčivé přípravky podány silou.¹⁰ Zákon o sociálních službách (§ 89, odkazovaný i dále v textu) hovoří o opatřeních omezujících pohyb osob a konkrétně zmiňuje úchopy, umístění v určené místnosti a podání léčivých přípravků na základě ordinace přivolaného lékaře.

Vždy tedy půjde o nějaký zásah do osobní svobody, který by však měl sledovat legitimní cíl, ke kterému by mělo docházet, nelze-li zmíněného cíle docílit mírnějšími prostředky (*subsidiarita* užití omezovacího prostředku), a který je co nejmírnější vzhledem ke sledovanému cíli (*proporcionalita* užití omezovacího prostředku). Také tyto požadavky vyplývají z odkazovaných mezinárodních dokumentů.

Zastřešující určitě musí být lidská důstojnost, nedotknutelnost osoby, osobní svoboda, zákaz krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení a ochrana před neoprávněným zasahováním do osobního života (čl. 7, čl. 8 odst. 1

⁹ Dostupné v angličtině z: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-principles-older-persons> [cit. 3. 4. 2024]. V českém překladu pak dostupné např. z: <https://www.mpsv.cz/zasady-osn-pro-seniory>

¹⁰ Do 1. 1. 2022 obsahoval výčet ještě síťová lůžka.

a čl. 10 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, také čl. 2 a 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod). Zvláštní dokumenty přidávají důraz na právo na život a ochranu před násilím, ochranu osobní identity a osobní mobility (čl. 10, 16, 17 a 20 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením) nebo humánní a bezpečné prostředí (Zásady OSN pro seniory).

Je nezpochybnitelné, že v péči o zranitelné osoby bude velkou roli hrát lidský prvek pečujících osob. Je to ale stát, kdo je povinen i těmto pracovnícům a pracovníkům sociálních a zdravotních služeb zajistit adekvátní podmínky k jejich práci. Úmluva o právech osob se zdravotním postižením [čl. 4 odst. 1 písm. i)] vyžaduje podporu proškolení těchto pečujících osob. Také je stát povinen pracovat na destigmatizaci tohoto tématu (srov. její čl. 8).

Zastavím se ještě u relevantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Ten se v minulosti omezovacími prostředky zabýval na půdorysu tvrzených porušení čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (zákazu mučení)¹¹ a v řadě případů (včetně jednoho českého) shledal jeho porušení. V této judikatuře opakovaně nalézáme vyhodnocování nezbytnosti a subsidiaritu a proporcionalitu užití omezovacích prostředků. Jestliže je omezovací prostředek z lékařského hlediska nezbytný a tato nezbytnost je prokázána, nelze jeho užití považovat za nelidské či ponižující zacházení (*Hervéegfalvy proti Rakousku*, č. 10533/83).

Ve věci *L. R. proti Severní Makedonii* (č. 38067/15) přijal Evropský soud pro lidská práva jako legitimní cíl zajištění bezpečnosti stěžovatele, ale shledal porušení v jeho přivazování k posteli v situaci, kdy nebyly zvažovány jiné alternativy. Důvodem pro použití omezovacích opatření naopak nemůže být, že se stěžovatel brání jejich použití (*Bureš proti České republice*, č. 37679/08). Ve věci *M. S. proti Chorvatsku* (č. 75450/12) Evropský soud pro lidská práva popsal, že omezovací prostředky je možné použít až jako poslední možnost, pokud neexistuje jiné řešení, jak pacienta zklidnit a zabránit mu ublížit sobě nebo ostatním. Takové opatření musí být přiměřené, musí trvat pouze po nezbytnou dobu a musí poskytovat dostatečné procesní záruky proti zneužití. Mělo by být zaznamenáno, že bylo nejprve přikročeno k mírnějším opatřením, která nebyla dostatečná.

¹¹ Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.

Tyto zásady zopakoval Evropský soud pro lidská práva ve věci *Aggerholm proti Dánsku* (č. 45439/18), ve které zdůraznil, že potenciální nebezpečí nebylo legitimním důvodem pro přikurtování stěžovatele, protože nešlo srovnat s okamžitým nebo bezprostředním nebezpečím. Nedostatek spatřoval také v tom, že nedocházelo k průběžnému vyhodnocení rizika a nezbytnosti omezovacího prostředku po dobu téměř 12 hodin jeho trvání.

3 Zákonná úprava institucionální péče ohledně užívání omezovacích prostředků

Určitý test *subsidiarity* a *proportionality* obsahuje i vnitrostátní úprava v zákonech o zdravotních a sociálních službách.

Obecně platí, že tato zařízení mají povinnost zajistit svým klientům a klientkám důstojné prostředí a zacházení a poskytovat jim služby v co nejméně omezujícím prostředí (§ 38 zákona o sociálních službách), respektive svým pacientům a pacientkám poskytovat zdravotní péči v co nejméně omezujícím prostředí na základě svobodného a informovaného souhlasu [§ 28 odst. 3 písm. k) zákona o zdravotních službách]. Musejí přitom vytvořit podmínky a opatření k zajištění uplatňování práv pacientů a pacientek.

Omezovací prostředky oba zákony vymezují jako výjimku z pravidla, že jejich používání je obecně nepřípustné. Lze se k nim uchýlit v přímém ohrožení zdraví a života (případně bezpečnosti) zranitelných osob nebo jiných osob, za dodržení dalších podmínek a po nezbytně nutnou dobu. V sociálních službách je nezbytné nejprve podle konkrétní situace využít možnosti slovního zklidnění situace a jiné způsoby pro zklidnění situace, např. odvrácení pozornosti, rozptýlení, aktivní naslouchání. Ve zdravotních službách je nejprve nezbytné použít mírnější postup, ledaže by to bylo neúčelné. Užití omezovacího prostředku je možné jen po dobu, po kterou trvají legitimní důvody, a také ho musí indikovat, případně následně potvrdit jeho odůvodněnost lékař. S omezením musí být dotčená osoba adekvátně svému stavu srozuměna. Na úseku sociálních služeb dobré vodítko k jednotlivým situacím poskytuje *Doporučený postup Ministerstva práce a sociálních věcí č. 06/18*.

Oba zákony také pracují s povinnou *evidencí* a *notifikací* zákonných zástupců či opatrovníků, případně osoby, kterou dotčená osoba určila. Poslední okruh

osob však vymezuje jen zákon o sociálních službách, což má svou logiku, neboť tam bude častější umístění dotčené osoby do zařízení sociálních služeb ve spolupráci s jejich blízkými. Přišlo by mi ale smysluplné, aby vždy docházelo k informování jejich blízkých, s nimiž se běžně řeší i jiné záležitosti. Jedině tak lze u takových lidí umožnit dovolat se práv dotčené osoby, u které došlo k již nepřiměřenému zásahu. Kdo se o použití omezovacího prostředku nedozví, těžko jej bude zpochybňovat, případně konzultovat individuální přístup k dotčenému člověku, který by mohl vést k mírnějšímu (a tedy přiměřenému) zásahu do osobní svobody nebo integrity. Lze jen znovu odkázat na to, že zejména každá osoba s postižením, má právo na individuální přístup [písm. i) Preambule Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením]. Také veřejný ochránce práv¹² doporučuje v případě opakovaně omezovaných pacientů, u kterých lze nezbytnost omezení předvídat, vypracovat individuální plán prevence. Nebude-li potřeba vysvětlit jeho užití, může to vést k nižší motivaci zvažovat u toho kterého člověka méně omezovací prostředky, protože ty více restriktivní fungují a nikdo proti nim nebrojí.

Vraťme se ještě k evidencím. Zákon o sociálních službách (§ 89 odst. 6) dobře vymezuje okruh povinných údajů (identifikace užitého omezovacího prostředku, časové údaje, důvody, popis bezprostředně předcházející situace, popis notifikační povinnosti, popis případných poranění). Nic tak podrobného už nenajdeme v zákoně o zdravotních službách, podle kterého se evidenční povinnost plní centrálně a spíše statisticky (§ 39 odst. 4). Je to zřejmě dáno tím, že se předpokládá uvádění takových informací ve zdravotnické dokumentaci. Veřejný ochránce práv¹³ k evidencím podle mě velmi správně zdůrazňuje, že jejich smyslem je také pravidelně a systematicky pracovat na vyhodnocování a ideálně snižování užívání omezovacích prostředků. Připomíná také náročnější standard Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, který říká, že *„podrobné a přesné záznamy o případech použití omezovacích prostředků mohou vedení nemocnice poskytnout přehled o rozsahu jejich používání a případně umožnit,*

¹² Zařízení dětské psychiatrie, Zpráva z návštěv zařízení. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. Brno, 2022, s. 46 [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/Brozura%20detska%20psychiatrie%20008-22%20online.pdf>

¹³ Ibid.

*aby byla přijata opatření ke snížení míry jejich používání. Za tímto účelem by měla být zřízena zvláštní evidence na zaznamenávání všech případů použití omezovacích prostředků (včetně chemických), a to vedle záznamů obsažených ve zdravotnické dokumentaci pacienta.*¹⁴

4 Účinná kontrola nad užíváním omezovacích prostředků v institucionální péči

Na první pohled se tedy nezdá, že by vnitrostátní úprava neobsahovala dostatečné mechanismy na ochranu práv zranitelných osob. Přesto je v současné době tato problematika zatížena excesy, jak vyplývá z šetření monitorovacích orgánů nebo z výše citované judikatury Evropského soudu pro lidská práva.^{15,16} Jak tedy na to, aby to nebyla jen deklaratorní ustanovení?

Především skutečným dodržováním těchto procesů. Už jsem vysvětlila, že jako významnou vnímám evidenční povinnost, která podle mě správně vymezuje i okruh evidovaných dat. Mám ale za to, že pro předcházení excesům by mohla pomoci důslednější kontrola ze strany správních orgánů a větší důraz na roli veřejného opatrovníka. Proto je třeba klást větší důraz na veřejnoprávní odpovědnost dostát závazkům státu, které by měl stát po konkrétních aktérech vyžadovat a sledovat jejich dodržování.

Již v úvodu jsem zmiňovala, že v této oblasti je významná i kontrola veřejnoprávní, protože soukromoprávní prostředky nemusejí stačit. Je tomu tak právě kvůli zmíněné informační asymetrii a nerovnosti pacientstva a klientely vůči poskytovatelům péče.

¹⁴ EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE AND INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT (CPT). Complaints mechanisms. Extract from the 27th General Report of the CPT, published in 2018. *Rada Evropy* [online]. 2018 [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16807bc668>

¹⁵ Doplnkově lze též odkázat na mediální pokrytí některých kauz: KOŠLEROVÁ, A., KARASOVÁ, J. 12 let byla kurtovaná k psychiatrickému lůžku: zpráva ministerstva spekuluje o mučení. In: *iRozhlas* [online]. 27. 2. 2022, [cit. 6. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/psychiatrie-opava-kurtovani-ministerstvo-zdravotnictvi-zpravy-zdravi_2209270500_vtk

¹⁶ Nebo KOŠLEROVÁ, A. „Musel jsem pít vodu ze záchodu.“ Psychiatrická péče se stále potýká s ponižováním pacientů. In: *iRozhlas* [online]. 22. 11. 2021, [cit. 6. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/ponizovani-pacientu-psychiatrie-pece-reportaz_2111220500_jab

Vycházím z toho, že civilní ochrana cestou *ex post* uplatňovaných nároků na náhradu nemajetkové újmy na zdraví nebude dostatečná ani efektivní (srov. *Bureš proti České republice*, č. 37679/08). Vedou mě k tomu následující faktory. Zaprvé je zřejmé, že dotčené osoby jsou fakticky (případně i právně) omezeny v možnostech samostatně aktivně hájit svá práva. Ať už kvůli neznalosti svých práv, která může být pro zranitelnost ještě menší než všeobecně nízká právní gramotnost a dostupnost či srozumitelnost právních informací. Zadruhé se vše odehrává ve výrazně formalizovaném prostředí, kde jsou klienti a klientky i pacienti a pacientky ve slabším postavení vůči zařízení, které jim poskytuje služby na základě typicky formulářové smlouvy o poskytování zdravotních nebo sociálních služeb, a nejsou tak schopné či ochotné podat stížnost (srov. *Bati a ostatní proti Turecku*, č. 33097/96 a 57834/00). Zatřetí tuto asymetrii z obdobných důvodů nevyrovnají ani osoby blízké, jsou-li vůbec notifikovány o zásahu do osobní svobody. Navíc jsou často konfrontovány jen s individuální situací a není v jejich silách přicházet s koncepčními kontrolními mechanismy.

Nyní výraznější roli prakticky hraje jen zmíněný veřejný ochránce práv. Činí tak nejen na základě zákonných možností podle zákonů o sociálních a zdravotních službách, ale také z pozice monitorovacího orgánu již zmíněné Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením nebo při plnění úkolů národního preventivního mechanismu podle *Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání*.¹⁷

Přimlouvala bych se za to, aby se zvýšila (a důrazně dodržovala) kontrolní činnost na úseku institucionální péče. Nabízí se hned několik momentů, ve kterých by měla své slovo. Nejdříve je třeba dbát na důsledné zpracování vnitřních řádů a zpracování standardního postupu v konkrétním zařízení (ruku v ruce s proškolením pečujících osob), reflexe a možnost přezkumu a průběžné aktivní vyhodnocování potřeby a nezbytnosti déletrvajícího omezovacího prostředku¹⁸. Jsou to správní orgány, které vydávají povolení

¹⁷ Život klientů a klientek v domovech pro osoby se zdravotním postižením: Výzkum veřejného ochránce práv 2020. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. Brno, 3. 12. 2020, s. 4 [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/dokument/zivot_klientu_a_klientek_v_domovech_pro_osoby_se_zdravotnim_postizenim

¹⁸ Srov. Zařízení dětské psychiatrie, Zpráva z návštěv zařízení. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. Brno, 2022, s. 46 [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/Brozura%20detska%20psychiatrie%2008-22%20online.pdf>

k provozování zařízení a které tak mohou jeho vydání podmiňovat předložením takových podkladů, jež doloží dostatečně propracovaný systém práce s omezovacími prostředky. Následně by mělo docházet k pravidelné inspekci v zařízení včetně kontroly vedení evidence a dodržování notificační povinnosti.

Na to vcelku dobře pamatuje zákon o sociálních službách (§ 97), na jehož základě vykonává kontrolní činnost u poskytovatelů sociálních služeb Ministerstvo práce a sociálních věcí, včetně agendy opatření omezujících pohyb osob, a má i pravomoc k projednání přestupků [§ 107 odst. 2 písm. e) až g) a § 108 písm. d) bod 3 zákona o sociálních službách]. Zákon nicméně neuvádí žádnou periodicitu provádění takových prohlídek, takže k nim v praxi zřejmě dochází jen nahodile a nesystematicky. Začneme tím, že počet opatření omezujících pohyb v rámci sociálních služeb se mezi lety 2014 až 2018 pohyboval okolo 3 000.¹⁹

Dle *Zprávy o činnosti oddělení inspekce sociálních služeb za rok 2023*²⁰ v roce 2023 proběhlo 148 inspekcí poskytování sociálních služeb, z toho 64 proběhlo na základě podnětů či stížností. V 68 případech bylo zjištěno alespoň jedno porušení povinností z celkového počtu prověřovaných 172 povinností poskytovatelů sociálních služeb. Jen v 9 případech inspekce identifikovala nedostatky ve vedení evidence o použití opatření omezujícího pohyb. V dalších 9 případech inspekce shledala nedostatky ve zpracovaných vnitřních pravidlech pro podávání a vyřizování stížností a v 29 případech (jako nejčastější nedostatek) ve vytváření podmínek naplňování lidských a občanských práv a v oblasti střetu zájmů. Z odkazované zprávy vyplývá, že to souvisí s nedostatečnými vnitřními pravidly pro řádné poskytování sociální služby

¹⁹ Spojená druhá a třetí periodická zpráva České republiky o plnění závazků plynoucích z Umluvy o právech osob se zdravotním postižením schválena vládou České republiky dne 17. srpna 2020. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. 17. 8. 2020, s. 29 [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/documents/20142/225526/Spojená+druhá+a+třetí+periodická+zpráva+České+republiky.pdf/fcd40346-c950-a3df-045f-c7f9ea5346a8>

²⁰ Zpráva o činnosti oddělení inspekce sociálních služeb za rok 2023. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. Odbor inspekci, výkonu akreditací, financování v oblasti sociálních služeb, sociálně-právní ochrany dětí a sociální práce, 23. 2. 2024, s. 9–18 [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/Zpráva+o+činnosti+oddělení+inspekci+odboru+26+za+rok+2023+%281%29.pdf/ddc9d6b2-5b7a-7fc8-4d12-df46a26d9ea1>

a pro pracovní postupy pečujících osob, což komplikuje i zaučování nových pracovníků a pracovníků. Z inspekční činnosti se tedy potvrzuje, že je esenciální dbát na lidský prvek.

Kritizovat je pak nutné zákon o zdravotních službách, protože z něj nevyplyvá konkrétní pravomoc dohlížet nad omezovacími prostředky (srov. jeho § 107) a dokonce ani skutkové podstaty přestupků obdobné těm v zákoně o sociálních službách. Minimálně analogickou úpravu by měl zákonodárce zvážit. Tento nedostatek částečně napravují metodická doporučení Ministerstva zdravotnictví²¹ vydávaná z důvodu „*dosud nikoliv zcela systematicky prováděných kontrol poskytovatelů zdravotních služeb, u nichž by bylo lze uvažovat o použití omezovacích prostředků*“. Poslední takové metodické doporučení²² nabádá ke kontrole užívání omezovacích prostředků krajské úřady cestou pozorování, cílených rozhovorů s personálem a pacienty a pacientkami a na základě zdravotnické dokumentace. Velmi správně podle mě mluví o kontrole vnitřního chodu zařízení a nastavených pravidel v souvislosti s používáním omezovacích prostředků.

K většímu naplnění práv a kontrole subsidiarity a proporcionality by přispěla i revize institutu veřejného opatrovníka. Z výše rekapitulované zákonné úpravy notifikační a evidenční povinnosti plyne celá řada oprávnění (také) veřejného opatrovníka. V současné době ale chybí zvláštní úprava tohoto institutu, který vykonávají obce jen na podkladu kusých ustanovení v občanském zákoníku (§ 468 a § 471 odst. 3). Sdílím v tomto směru kritiku Z. Vočky²³ a P. Poláka,²⁴ že do dosavadního stavu přinesl ještě

²¹ Metodika Ministerstva zdravotnictví ke kontrolám používání omezovacích prostředků (podle právního stavu ke dni 1. 7. 2016). *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. 1. 7. 2016, s. 1 [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: https://mzd.gov.cz/wp-content/uploads/wepub/13021/34365/METODIKA_MZ_ke_kontrolam_pouzivani_omezovacich_prostredku.pdf

²² Metodika Ministerstva zdravotnictví ke kontrolám používání omezovacích prostředků prováděných krajskými úřady a Magistrátem hlavního města Prahy, č. j. MZDR 7917/2019-1/PRO (podle právního stavu ke dni 1. ledna 2022). *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. 24. 2. 2022 [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: https://mzd.gov.cz/wp-content/uploads/2018/12/Metodika_MZ_ke_kontrolam_omezovacich_prostredku_-2.0.pdf

²³ VOČKA, Z. Povaha veřejného opatrovnictví a názor Nejvyššího správního soudu. In: *Správní právo* [online]. 2021, č. 5, s. 284–295 [cit. 6. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/sp-5-21-vocka-pdf.aspx>

²⁴ POLÁK, P. Výkon veřejného opatrovnictví obcí není výkonem přenesené působnosti. Opravdu? Několik kritických poznámek k usnesení Nejvyššího správního soudu. *Právní rozhledy*. 2021, č. 19, s. 675–679.

větší zmatek rozhodnutí kompetenčního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. (usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 6. 5. 2021, sp. zn. Komp 3/2018-87),²⁵ které navzdory znění zákona²⁶ vyloučilo veřejné opatrovnictví z přenesené působnosti obcí. Je-li to stát, kdo má pečovat o zranitelné osoby a zajistit plné uplatnění jejich práv, měl by to být také on, kdo k tomu (byť) přeneseně vytváří podmínky.

To platí zejména pro osoby omezené na svéprávnosti, kterých se institut veřejného opatrovníka týká. Není podle mě ale *de lege ferenda* vyloučeno, aby veřejného opatrovníka měly i osoby dlouhodobě umístěné v zařízení. Dále zastávám názor, že by tento institut neměl být jen formální, ale měl by vést k účinné ochraně. Tak tomu nebude u obcí, které mají více než 100 opatrovanců a opatrovanek, jako měli v roce 2023 např. v Brně, v Českých Budějovicích, v Kyjově, v Litoměřicích nebo v Kladně.²⁷ Současně to znamená předcházet situacím, kdy se bude v důsledku způsobu určování opatrovníka podle místa bydliště opatrovance či opatrovanky²⁸ jeho subjekt scházet v jedné obci se subjektem zřizovatele zařízení, kde opatrovanec či opatrovanka pobývá. Tato dvojedinost může vytvářet problémy při ochraně práv.²⁹ Diskuse o revizi tohoto institutu by nicméně vydala na samostatný text.

5 Závěr

V tomto textu jsem se pokusila originálně zpracovat problematiku užívání omezovacích prostředků na úrovni povinností státu v této oblasti a jejich provedení *de lege lata*. Vysvětlila jsem, proč je v této oblasti dán zájem na veřejnoprávní kontrole jako na významném prvku ochrany zranitelných osob vedle

²⁵ V době mezi odevzdáním textu do recenzního řízení a vydáním sborníku byl tento rozsudek zrušen nálezem Ústavního soudu ČR ze dne 19. 9. 2024, sp. zn. III. ÚS 1951/21.

²⁶ Srov. § 149b odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

²⁷ Počty opatrovanců v obcích dle krajů 2023 (tabulka ke dni 31. 3. 2023). *Ministerstvo mirtu* [online]. [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/pocty-opatrovancu-v-obcich-dle-kraju-2023.aspx>

²⁸ POLČÁK, S. a kol. Úvod. In: POLČÁK, S. a kol. *Právo pro obce*. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 291.

²⁹ Srov. Domovy pro osoby se zdravotním postižením: Zpráva ze systematických návštěv veřejného ochránce práv 2020. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. Brno, 15. 1. 2020, s. 31 [cit. 22. 6. 2024]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/domovy-pro-osoby-s-postizenim-nejsou-domovem/>

soukromoprávních prostředků. Zpracovaný přehled jsem doplnila některými postřehy z praxe na základě veřejně dostupných zdrojů a vytyčila jsem některé oblasti ke zlepšení. Je jasné, že tímto zpracování tématu nekončí, protože je třeba zmapovat další poznatky z praxe tak, aby bylo možné identifikovat veškerá slepá místa na cestě k lepšímu naplňování práv zranitelných osob a k minimalizaci zásahů do osobní svobody.

References

- Domovy pro osoby se zdravotním postižením: Zpráva ze systematických návštěv veřejného ochránce práv 2020. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. Brno, 15. 1. 2020, s. 31 [cit. 22. 6. 2024]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/domovy-pro-osoby-s-postizenim-nejsou-domovem>
- Doporučení Rec (2004)10 Výboru ministrů Rady Evropy členským státům ve věci ochrany lidských práv a důstojnosti osob s duševní poruchou.
- Doporučený postup č. 06/18 pro používání opatření omezujících pohyb osob. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. Odbor sociálních služeb, sociální práce a sociálního bydlení, 17. 8. 2018 [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/Doporučeny_postup_c_06_2018__pro_pouzivani_opatreni_omezujicich_pohyb_osob.pdf/c9758bed-3b71-c0d7-701b-3248fe66efb1
- DWORKIN, R. *Když se práva berou vážně*. Praha: Oikoymenth, 2001, 455 s. ISBN 80-7298-022-X.
- EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE AND INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT (CPT). Complaints mechanisms. Extract from the 27th General Report of the CPT, published in 2018. *Rada Evropy* [online]. 2018 [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16807bc668>
- KOŠLEROVÁ, A., KARASOVÁ, J. 12 let byla kurtovaná k psychiatrickému lůžku: zpráva ministerstva spekuluje o mučení. In: *iRozhlas* [online]. 27. 2. 2022 [cit. 6. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/psychiatrie-opava-kurtovani-ministerstvo-zdravotnictvi-zpravy-zdravi_2209270500_vtk

- KOŠLEROVÁ, A. „Musel jsem pít vodu ze záchodu.“ Psychiatrická péče se stále potýká s ponižováním pacientů. In: *iRozhlas* [online]. 22. 11. 2021 [cit. 6. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/ponizovani-pacientu-psychiatrie-pece-reportaz_2111220500_jab
- Metodika Ministerstva zdravotnictví ke kontrolám používání omezovacích prostředků (podle právního stavu ke dni 1. 7. 2016). *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. 1. 7. 2016 [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: https://mzd.gov.cz/wp-content/uploads/wepub/13021/34365/METODIKA_MZ_ke_kontrolam_pouzivani_omezovacich_prostredku.pdf
- Metodika Ministerstva zdravotnictví ke kontrolám používání omezovacích prostředků prováděných krajskými úřady a Magistrátem hlavního města Prahy, č. j. MZDR 7917/2019-1/PRO (podle právního stavu ke dni 1. ledna 2022). *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. 24. 2. 2022 [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: https://mzd.gov.cz/wp-content/uploads/2018/12/Metodika_MZ_ke_kontrolam_omezovacich_prostredku_-2.0.pdf
- Počty opatrovanců v obcích dle krajů 2023 (tabulka ke dni 31. 3. 2023). *Ministerstvo vnitra* [online]. [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/pocty-opatrovancu-v-obcich-dle-kraju-2023.aspx>
- OTÝPKOVÁ, L. *Lidská práva osob se zdravotním postižením*. Dizertační práce. Praha, 2020. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/122220> [cit. 7. 4. 2024].
- PIZÚROVÁ, P. *Omezovací prostředky v psychiatrii*. Bakalářská práce. Praha, 2023. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/183463> [cit. 7. 4. 2024].
- POLÁK, P. Výkon veřejného opatrovnictví obcí není výkonem přenesené působnosti. Opravdu? Několik kritických poznámek k usnesení Nejvyššího správního soudu. *Právní rozhledy*. 2021, č. 19, s. 675–679.
- POLČÁK, S., PRŮŠA, L., SVEJKOVSKÝ, V. a kol. Úvod. In: POLČÁK, S., PRŮŠA, L., SVEJKOVSKÝ, V. a kol. *Právo pro obce*. Praha: C. H. Beck, 2023, 640 s. ISBN 978-80-7400-946-4.

Spojená druhá a třetí periodická zpráva České republiky o plnění závazků plynoucích z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením schválena vládou České republiky dne 17. srpna 2020. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. 17. 8. 2020 [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/documents/20142/225526/Spojená+druhá+a+třetí+periodická+zpráva+České+republiky.pdf/fcd40346-c950-a3df-045f-c7f9ea5346a8>

VOČKA, Z. Povaha veřejného opatrovnictví a názor Nejvyššího správního soudu. *Správní právo* [online]. 2021, č. 5, s. 284–295 [cit. 6. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/sp-5-21-vocka-pdf.aspx>

Zásady OSN pro seniory. *The Office of the High Commissioner for Human Rights* [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-principles-older-persons>. V českém překladu dostupné z: <https://www.mpsv.cz/zasady-osn-pro-seniory>

Zařízení dětské psychiatrie, Zpráva z návštěv zařízení. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. Brno, 2022 [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/Brozura%20detska%20psychiatrie%2008-22%20online.pdf>

Zpráva o činnosti oddělení inspekce sociálních služeb za rok 2023. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. Odbor inspekci, výkonu akreditací, financování v oblasti sociálních služeb, sociálně-právní ochrany dětí a sociální práce, 23. 2. 2024 [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/Zpráva+o+činnosti+oddělení+inspekci+odboru+26+za+rok+2023+%281%29.pdf/ddc9d6b2-5b7a-7fc8-4d12-df46a26d9ea1>

Život klientů a klientek v domovech pro osoby se zdravotním postižením: Výzkum veřejného ochránce práv 2020. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. Brno, 3. 12. 2020 [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/dokument/zivot_klientu_a_klientek_v_domovech_pro_osoby_se_zdravotnim_postizenim

Contact – e-mail

eliska.mainclova@prf.cuni.cz

Vědecká redakce MU

prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda);
doc. Ing. Pavel Bobál, CSc.; doc. Mgr. Pavel Caha, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; prof. PhDr. Vít Hloušek, Ph.D.;
doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.; prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.;
prof. PhDr. Tomáš Janík, Ph.D., M.Ed.; prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.;
PhDr. Alena Mizerová; doc. Mgr. Markéta Munzarová, Dr. rer. nat.;
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Ing. Zuzana Sajdlová, Ph.D.;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;
doc. Ing. Rostislav Staněk, Ph.D.; prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.;
doc. JUDr. PhDr. Robert Zbíral, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

doc. JUDr. PhDr. Robert Zbíral, Ph.D. (předseda);
Mgr. Bc. Luboš Brim, Ph.D.; Mgr. David Čep, Ph.D.;
JUDr. Mgr. Jakub Harašta, Ph.D.; doc. JUDr. Michal Janovec, Ph.D.;
JUDr. Bc. Terezie Smejkalová, Ph.D.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.;
JUDr. Dominik Židek, Ph.D.

COFOLA 2024

část 9 – Veřejný zájem v kontextech správního práva

Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů a právních vědců

Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D., JUDr. David Hejč, Ph.D.,

Mgr. Kateřina Tvrdoňová (eds.)

Vydala Masarykova univerzita
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno
v roce 2024

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity
Edice Scientia, sv. č. 769

1., elektronické vydání, 2024

ISBN 978-80-280-0687-7 (online ; pdf)
www.law.muni.cz

MUNI
PRESS

MUNI
LAW



ISBN 978-80-280-0687-7

