

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

**Pojem zájem ve správním právu. Zásada a její projevy ve
správním procesu.**

Předkládá: David Veselý

Vedoucí práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Plzeň 2021

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2020/2021

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE (projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **David VESELÝ**
Osobní číslo: **R18B0156P**
Studijní program: **B6804 Právní specializace**
Studijní obor: **Veřejná správa**
Téma práce: **Pojem zájem ve správním právu. Zásada a její projevy ve správním procesu.**
Zadávající katedra: **Katedra veřejné správy**

Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Pojem zájem
3. Veřejný zájem, soukromý zájem
4. Veřejný zájem v českém právním řádu
5. Zásada a její projevy ve správním procesu
6. Závěr

Rozsah bakalářské práce:
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:

Soukromý zájem ve veřejném prostoru – Miroslav Kalný
ISBN: 978-80-7598-300-8
Veřejná politika – Martin Potůček a kol.
ISBN: 80-86429-50-4
Omezování svobod z důvodu veřejného zájmu – Marek Antoš, Jan Wintř
ISBN: 978-80-87975-68-8

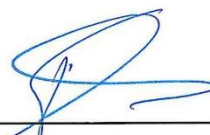
Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Tomáš Louda, CSc.**
Katedra veřejné správy

Datum zadání bakalářské práce: **29. března 2020**
Termín odevzdání bakalářské práce: **31. března 2021**

JUDr. Petra HRUBÁ SMRŽOVÁ, Ph.D. (v.z.)



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 25. srpna 2020

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Pojem zájem ve správním právu. Zásada a její projevy ve správním procesu“ zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

Plzeň, březen 2021

David Veselý

Poděkování

Děkuji panu doktoru JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za konzultaci a vedení mé bakalářské práce. Dále bych rád poděkoval Bc. Janě Hájkové za předané cenné informace ohledně náležitostí a nároků na kvalifikační práci a všem zaměstnancům SVK Plzeňského kraje za jejich služby.

OBSAH

1 ÚVOD	9
2 POJEM ZÁJEM	11
2.1 DEFINICE POJMU „ZÁJEM“	11
2.2 DEFINICE POJMU „VEŘEJNÝ“ A „SOUKROMÝ“	13
2.3 ZÁJMOVÉ SKUPINY	14
2.3.1 <i>Definice zájmové skupiny</i>	15
2.3.2 <i>Typy zájmových skupin</i>	16
2.3.3 <i>Oblasti fungování zájmových skupin</i>	19
2.3.4 <i>Role zájmových skupin ve společnosti</i>	20
2.3.5 <i>Vztah zájmových skupin k politickým stranám</i>	21
3 VEŘEJNÝ ZÁJEM A SOUKROMÝ ZÁJEM.....	22
3.1 VEŘEJNÝ ZÁJEM	22
3.2 NEURČITÝ PRÁVNÍ POJEM	22
3.2.1 <i>Neurčitost pojmu „veřejný zájem“ na příkladech jednotlivých právních norem</i> ...	23
3.3 DEFINICE VEŘEJNÉHO ZÁJMU	24
3.3.1 <i>Problematika existence a uplatňování veřejného zájmu dle Daniely Dostálové a Kateřiny Křivkové</i>	25
3.3.2 <i>Veřejný zájem pohledem Leoše Vítka</i>	25
3.3.3 <i>Veřejný zájem a jeho prostorová stránka – Jiří Kovář</i>	26
3.3.4 <i>Veřejný zájem v právnickém slovníku D. Hendrycha a kol.</i>	26
3.3.5 <i>Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 10. 5. 2013</i>	27
3.3.6 <i>Nález pléna Ústavního soudu ČR ze dne 28. 6. 2005</i>	27
3.4 PŘÍKLADY VEŘEJNÉHO ZÁJMU.....	28
3.5 HISTORIE VEŘEJNÉHO ZÁJMU	28
3.6 OCHRANA VEŘEJNÉHO ZÁJMU	29
3.7 SOUKROMÝ ZÁJEM	31
3.7.1 <i>Definování soukromého zájmu</i>	31
3.7.2 <i>Základní zásady v soukromém právu</i>	32
3.8 STŘET SOUKROMÉHO A VEŘEJNÉHO ZÁJMU	32

4	VEŘEJNÝ ZÁJEM V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU.....	34
4.1	ÚSTAVA ČR A LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD	34
4.1.1	<i>Ústava ČR</i>	34
4.1.2	<i>Listina základních práv a svobod</i>	34
4.2	ZÁKON Č. 500/2004 SB., SPRÁVNÍ ŘÁD	35
4.3	ZÁKON Č. 183/2006 SB., O ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ A STAVEBNÍM ÚŘADU	36
4.4	ZÁKON Č. 184/2006 SB., O ODNĚTÍ NEBO OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA K POZEMKU NEBO KE STAVBĚ	37
4.5	ZÁKON Č. 219/2000 SB., O MAJETKU ČESKÉ REPUBLIKY A JEJÍM VYSTUPOVÁNÍ V PRÁVNÍCH VZTAZÍCH	38
4.6	ZÁKON Č. 114/1992 SB., O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY	38
4.7	ZÁKON Č. 89/2012 SB., OBČANSKÝ ZÁKONÍK	39
4.8	ZÁKON Č. 254/2001 SB., O VODÁCH A ZMĚNĚ NĚKTERÝCH ZÁKONŮ	39
4.9	ZÁKON Č. 127/2005 SB., O ELEKTRONICKÝCH KOMUNIKACÍCH A O ZMĚNĚ NĚKTERÝCH SOUVISEJÍCÍCH ZÁKONŮ.....	40
4.10	ZÁKON Č. 458/2000 SB., O PODMÍNKÁCH PODNIKÁNÍ A O VÝKONU STÁTNÍ SPRÁVY V ENERGETICKÝCH ODVĚTVÍCH A O ZMĚNĚ NĚKTERÝCH ZÁKONŮ.....	40
4.11	ZÁKON Č. 274/2001 SB., O VODOVODECH A KANALIZACÍCH PRO VEŘEJNOU POTŘEBU	41
4.12	ZÁKON Č. 164/2001 SB., O PŘÍRODNÍCH LÉČIVÝCH ZDROJÍCH, ZDROJÍCH PŘÍRODNÍCH MINERÁLNÍCH VOD, PŘÍRODNÍCH LÉČEBNÝCH LÁZNÍCH A LÁZEŇSKÝCH MÍSTECH A O ZMĚNĚ NĚKTERÝCH SOUVISEJÍCÍCH ZÁKONŮ	41
4.13	ZÁKON Č. 312/2002 SB., O ÚŘEDNÍCÍCH ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ	41
4.14	ZÁKON Č. 234/2014 SB., O STÁTNÍ SLUŽBĚ	41
4.15	SHRNUTÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY	42
5	ZÁSADA A JEJÍ PROJEVY VE SPRÁVNÍM PROCESU	43
5.1	SUBJEKTY A VYKONAVATELE VEŘEJNÉ SPRÁVY	43
5.2	PŮSOBNOST A PRAVOMOC ORGÁNŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	45

5.3 SPRÁVNÍ PROCES	46
5.3.1 <i>Subjekty správního řízení</i>	47
5.4 POJEM ZÁSADA VE SPRÁVNÍM PRÁVU	48
5.4.1 <i>Základní zásady činnosti správních orgánů</i>	48
5.4.2 <i>Zásady správního řízení</i>	53
6 ZÁVĚR.....	58
7 RESUMÉ.....	60
8 SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....	61

1 Úvod

Ve své kvalifikační práci jsem se jal řešit pojem „zájem“ a jeho roli ve správním právu. Při psaní tohoto díla mě ihned zaujal od něj odvozený koncept „veřejného zájmu“, o kterém v současné době probíhá intenzivní diskuze v odborných kruzích jak na poli práva, sociologie, psychologie ale také ekonomie. Tento tzv. neurčitý pojem je z mého pohledu velmi zajímavý tím, jak široké a ohebné je jeho možné užití v jednotlivých vědách, a to konkrétně v rovině právní. Díky této významové obecnosti ale zároveň dává zmíněný pojem vyvstat mnoha otázkám. Co přesně veřejný zájem představuje? Existuje definice, která tento pojem dostatečně vystihuje tak, aby se mohla univerzálně použít ve všech zmíněných vědeckých disciplínách? Jak ně něho pohlíží současné právo? V mé práci zmiňuji i autory, kteří dokonce pochybují o validitě existence tohoto pojmu.

V první kapitole se zabývám vymezením pojmů „zájem“, „veřejný“ a „soukromý“ z hlediska lexikálního, jelikož pokud chceme zkoumat složené pojmy jako veřejný zájem, soukromý zájem, zájmová skupina apod., musíme si být naprosto jistí tím, co který pojem doopravdy představuje. Dále se v této kapitole zabývám zájmovými skupinami, které úzce souvisí se zmíněnými pojmy a považuji za příhodné, z hlediska řešeného tématu, osvětlit jejich problematiku.

Druhá kapitola se věnuje pojmu veřejný zájem, soukromý zájem a vztahu těchto dvou složených pojmů zejména z teoreticko-právního hlediska. Většinu prostoru v této kapitole však věnuji veřejnému zájmu. Při snaze čtenáři rozšířit poznání o veřejném zájmu jako neurčitého právního pojmu užívám příklady z platné legislativy a judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. V části zabývající se definicí veřejného zájmu nalezneme příspěvky autorů z oborů práva, sociologie, politologie či ekonomie, ale také příklady vybrané judikatury. Takto široké zastoupení odborníků různých disciplín samo o sobě vyjadřuje, jak obtížný úkol definování veřejného zájmu je. Pozornost věnuji i problematice soukromého zájmu, která je však oproti zájmu veřejnému značně méně komplikovaná, resp. méně matoucí. Střet veřejného a soukromého zájmu prezentuji na známé eseji amerického ekologa Garrett Hardina nazvanou „Tragedy of the commons“, pod českým názvem „Tragédie obecní pastviny“.

Výskyt veřejného zájmu v současném právním řádu České republiky rozvádím ve třetí kapitole této práce. Zde uvádím výčet zákonů, zejména z oblasti správního práva, kde u každého z nich pomocí konkrétních ustanovení a k nim připojených komentářů popisují, za jakým účelem byl v dané normě veřejný zájem použit.

Čtvrtá a poslední kapitola se věnuje doposud nezmíněnému pojmu „zásada“ a jeho významu pro správní proces. V této kapitole popisují rozdíl mezi subjektem a nositelem veřejné správy a vysvětlují s tím spojené pojmy „pravomoc“ a „působnost“. Ve zbývajících částech kapitoly dedikují své úsilí na detailní pojetí jednotlivých zásad, konkrétně zásad obsažených v ustanoveních § 2-8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád a zásad procesních, které jsou nepřímo vyjádřeny v ustanoveních zmíněného zákona týkajících se správního řízení.

Jako hlavní cíl této práce jsem si vytyčil podat detailní popis neurčitého pojmu veřejný zájem a s ním spojené pojmy jako soukromý zájem nebo zájmová skupina, a to především z pohledu právního za užití současné právní úpravy a vybrané judikatury. Po přečtení čtvrté kapitoly této bakalářské práce by měl mít čtenář hlubší představu o pojmu zásada a jejím vlivu na správní proces.

Tato práce vychází z právního stavu účinného ke dni 1. 1. 2021.

2 POJEM ZÁJEM

Složené pojmy jako „veřejný zájem“ či „soukromý zájem“ se skládají z jednotlivých pojmů, které jsou sami o sobě značně obecné a neurčité. Proto je důležité vymezit tyto pojmy samostatně dříve, než je možné přistoupit k jejich definování ve složených formách. V druhé části této kapitoly se zabývám popisem zájmových skupin a jejich vztahu k veřejnému zájmu.

2.1 Definice pojmu „zájem“

Původ českého slova „zájem“ je odvozen od slovesa „zajmout“. Z toho vychází i jeho původní historické užití v české právní terminologii, kdy byl používán ve spojení s exekucí nemovitého majetku.¹

Samotné slovo „zájem“ má dle slovníku spisovného jazyka českého několik možných významů. Původní je výše uvedený význam zajetí, zadržení někoho, plnění něčeho. Dnešní literaturou častěji používané významy jsou:

- Prospěch, blaho, užitek.
- Pozornost soustředěná na něco, někoho, účast věnovaná něčemu, někomu.
- Náklonnost, záliba, obliba, pochopení, porozumění.
- Věc, která je předmětem pozornosti a usilování (každodenní zájmy, obchodní zájmy apod.).²

Vzhledem k tomu, že se tato práce zabývá řešením pojmů veřejný a soukromý zájem zejména z právního hlediska, je vhodné také doplnit, jak na pojem „zájem“ nahlíží obor sociologie užitím sociologické encyklopedie Sociologického ústavu AV ČR. Ta na zájem pohlíží ve 3 základních rovinách:

- V rovině individuální. Tu popisuje přítomností určité motivace. Tato kategorie slouží k vysvětlení osobních preferencí jednotlivců, jejich postojů a chování. Jedná se o zájmy individuální.

¹ KALNÝ, Miroslav. *Soukromý zájem ve veřejném prostoru*. 1. vydání. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2017. Str. 22.

² Slovník spisovného jazyka českého. *zájem* [online]. ©2011 [cit. 2021-02-20]. Dostupné z: <https://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?hledej=Hledat&heslo=z%C3%A1jem&sti=EMPTY&where=hesla&hsubstr=no>

- V rovině společenských skupin. Ta popisuje zájem jako souhrn společných hodnot. Oproti rovině individuální zde figuruje uvědomění si společného zájmu, na jehož základě vznikají tzv. zájmové komunity či zájmové skupiny.
- V rovině celospolečenské, která ho vidí jako synonymum kolektivní potřeby, nutnosti či cíle. Zájmy celospolečenské a společenských skupin nazýváme zájmy kolektivní.³

V sociologické encyklopedii se dále uvádí rozdíly v nazírání na pojem „zájem“ ve vědních disciplínách psychologie a sociologie. V psychologii je zájem zkoumán ve spojitosti s pozorností vůči určitým předmětům a sleduje se jeho kontrast s nezájmem, indiferentností. V sociologii je svázán se základními potřebami a hodnotami sociálních aktérů.

Zmíněná encyklopedie též uvádí řadu problémů spojených s nejasností daného pojmu. Jako příklad uvádí problém skutečných a nepravých zájmů, který spočívá v tom, že subjekt může daný zájem mylně definovat a při jeho prosazování ve skutečnosti prosazovat odlišný zájem a zájem skutečný zůstává subjektu skryt.

Dalším problémem je hierarchie zájmů. Tu chápeme jako skutečnost, že každý subjekt přikládá jednotlivým zájmům různou významovou hodnotu. To se promítá v situacích, kdy při prosazování dílčích zájmů může docházet k nemožnosti prosazování zájmů podstatnějších. A to platí i opačně, kdy prosazování komplikovanějších vyšších zájmů může mít za následek opomíjení dílčích zájmů, které bývají zpravidla dostupnější k realizaci.

V témže odstavci jsou zmíněny „obecné zájmy“, které se pohybují v rovině morálně orientovaných deklamací a jejich účelem je mírnit existující soupeření dílčích zájmů, tzv. „soukromých zájmů“, než vyjadřovat skutečný stav věcí. Pomocí těchto ideálů by pak měly být překryty konkrétní rozpory dané skupiny či společnosti.

Z teoreticko-právního hlediska bych rád uvedl, jak na zájem pohlíží Viktor Knapp ve své knize „Teorie práva“ ve spojitosti pojmu zájem a nezbytnosti práva. Knapp píše: „*Z trojice „potřeba, účel, zájem“ má pro vysvětlení původu a nezbytnosti práva největší význam zájem. Ten je vždy spjat se subjektem, jímž je člověk jako jedinec, skupina lidí anebo společnost jako celek, přičemž se ve vztahu k právu za zájem celku, tj. zájem obecný, zpravidla nepovažuje zájem všeho lidstva, ale zájem lidí organizovaných v určitém státu.*“⁴

³ Sociologická encyklopedie. *zájem* [online]. ©2017 [cit. 2021-02-20]. Dostupné z: <https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Z%C3%A1jem>

⁴ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 1995. Str. 31.

Je tedy zřejmé, že pojem zájem je značně obecný a dá se na něj pohlížet z mnoha úhlů. Z uvedených definic lze ale vyčíst, že zájem, jako touha prosadit určitou věc, vychází z každého jednotlivce a je vázaný na jeho psychiku. Tím je i zájem každého jedinečný a neopakovatelný, jelikož zájem každého se liší jeho zaměřením, trvalostí, hloubkou, intenzitou a hodnotou. Jednotlivci se společnými zájmy se přirozeně sdružují, neboť mají cosi společné, co usnadňuje sblížení v rovině fyzické i psychické. V oblasti správního práva je pak obzvláště důležité hledání obecného zájmu, který má vykazovat jakýsi společenský konsens na to, co je správné i přes jeho případnou nesouladnost se zájmy individuálními. Sdružení lidí se stejnými zájmy nazýváme zájmovou skupinou, kterou podrobněji popisují v následujících částech této kapitoly.

2.2 Definice pojmu „veřejný“ a „soukromý“

Pojem „veřejný“ je rozšířené běžně užívané slovo v mnoha oblastech, zvláštní význam má pak v oblasti správního práva. Jde o přídavné jméno odvozené od slova „veřejnost“. Pojem „veřejnost“ slovník spisovného jazyka českého definuje následovně:

- Veřejné místo, prostředí, jednání, činnost.
- Souhrn jedinců určitého společenského celku.
- Vlastnost toho, co je veřejné, obecně zjevné.⁵

Odvozené přídavné jméno „veřejný“ slovník definuje takto:

- Konaný, dějící se za účasti širšího obecnstva, mající možnost účasti všech.
- Určený pro všechny; patřící, sloužící všem, jsoucí majetkem všech.
- Veřejnosti se týkající, ve veřejnosti obecně rozšířený, známý.
- Týkající se života společnosti, souvisící s organizovanou činností společenského celku, instituce.⁶

⁵ Slovník spisovného jazyka českého. *veřejnost* [online]. ©2011 [cit. 2021-02-20]. Dostupné z: <https://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?heslo=ve%C5%99ejnost&sti=103148&where=hesla&hsubstr=no>

⁶ Slovník spisovného jazyka českého. *veřejný* [online]. ©2011 [cit. 2021-02-20]. Dostupné z: <https://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?heslo=ve%C5%99ejnost&sti=103151&where=hesla&hsubstr=no>

Z oblasti práva, politologie, sociologie či ekonomie se s adjektivem „veřejný“ spojuje řada pojmů, které jsou v daných oborech též častým předmětem debaty. Výčet některých uvádím zde:

- Veřejnost
- Veřejné finance
- Veřejně prospěšný podnik
- Veřejné výdaje
- Veřejné sdělovací prostředky
- Veřejné prostranství
- Veřejný sektor
- Veřejný statek
- Veřejný činitel
- Veřejná správa
- Veřejná politika
- Veřejné právo

Opakem pojmu „veřejný“ je pojem „soukromý“. Slovník spisovného jazyka českého definuje „soukromý“ jako:

- Jsoucí v majetku, péči, službách jednotlivce, nikoli veřejnosti; jednotlivce se týkající.
- Dějící se, konaný s vyloučením veřejnosti.⁷

2.3 Zájmové skupiny

Zájmové skupiny vycházejí z předpokladu, že každý individuální subjekt má svou specifickou strukturu zájmů, kdy některé z těchto zájmů jsou společné se zájmy určité skupiny jiných subjektů. Tato skutečnost vytváří podmínky pro sdružování lidí se stejnými zájmy do zájmových skupin či komunit. Zájmové skupiny jsem se rozhodl popsat z toho důvodu, že

⁷ Slovník spisovného jazyka českého. *soukromý*. [online]. ©2011 [cit. 2021-02-20]. Dostupné z: <https://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?hledej=Hledat&heslo=soukrom%C3%BD&sti=EMPTY&where=hesla&hsubst r=no>

s nimi často souvisí též veřejný zájem, jehož problematice jsem se rozhodl věnovat většinu prostoru v této práci.

2.3.1 Definice zájmové skupiny

Za základní definici, ze které vychází většina současných, se považuje definice Maxe Webera, který pod pojmem zájmová organizace rozumí „omezený nebo uzavřený vztah regulovaný navenek tehdy, když je dodržování jeho garantováno vlastním chováním určitých lidí zaměřeným na jeho provádění vedoucího nebo správního (administrativního) štábu, který má případně za normálních okolností pravomoc svaz (organizaci) zastupovat.“⁸

Z novodobých definicí můžeme uvést pohledy autorů A. Almonda a G.B. Powella z roku 1966. Ti tvrdí, že „zájmová skupina je skupina jednotlivců, kteří jsou spojení konkrétními vazbami, jejichž základem je úsilí prosadit své zájmy docílit určitých výhod a kteří jsou si těchto vazeb více či méně vědomi. Vnitřní uspořádání zájmové skupiny může být organizováno tak, aby počítalo se skutečností, že všichni členové skupiny trvale naplňují svou roli, nebo může být odrazem toho, že jednotliví členové skupiny si společný zájem uvědomují jen příležitostně v nepravidelných intervalech.“⁹

V knize Dynamics of Democracy autoři spojují zájmovou skupinu a vliv na veřejnou politiku. Tato publikace popisuje zájmové skupiny jako organizované jednotlivce, kteří mají určité společné potřeby a zkouší ovlivnit veřejnou politiku s cílem tyto potřeby uspokojit.

Jeremy J. Richardson zájmové skupiny charakterizuje jako skupiny nezávislé na vládě a politických stranách a které se snaží ovlivňovat politická rozhodnutí ve svůj prospěch. Jako rozdíl mezi zájmovou skupinou a politickou stranou Richardson dodává, že cílem zájmové skupiny není vládnout.

Německý politolog Ulrich von Alemann koncem osmdesátých let stvořil definici zájmových skupin, která zní následovně: „Organizované zájmy jsou dobrovolně utvářené sociální jednotky s určitými cíli a s určitými – na dělbě práce spočívajícím – vnitřním členěním (organizací), které se snaží uskutečnit individuální, materiální a ideové zájmy svých členů ve smyslu potřeb, užitku a ospravedlnění, přičemž to dělají uvnitř sociální jednotky (malý

⁸ FIALA, Petr. *Definice zájmových skupin*. Politologický časopis 1/99 (1999). In: *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. Str. 11.

⁹ Tamtéž

sportovní klub) a/nebo vůči jiným skupinám, organizacím a institucím (velký sportovní svaz). “¹⁰
Tato definice se považuje za velmi aktuální pojetí zájmových skupin současným výzkumem.

Definici Davida B. Trumana uvádím jako hybrid mezi definicí a typologií zájmových skupin. Truman rozlišuje tři základní typy zájmových skupin. První typ tvoří základní „skupina“, která nemá vnější vliv a organizuje pouze vlastní vnitřní činnosti. Příkladem „skupiny“ může být sportovní klub, jehož členové hrají a trénují pouze v rámci klubu. O „zájmovou skupinu“ se jedná tehdy, pokud daná skupina vyžaduje určitý typ jednání i po jiných skupinách. Příkladem může být zmíněný sportovní klub, který se zájmovou skupinou stane ve chvíli, kdy se rozhodne účastnit sportovního turnaje a začne mít určité představy a požadavky na ostatní účastníky a samotnou organizaci turnaje. Třetím typem je „politická zájmová skupina“, kterou Truman chápe jako skupinu, která vznáší své požadavky směrem ke státním institucím.

Z uvedených definic můžeme vysledovat, že každý autor pojímá „zájmovou skupinu“ jinak. Někteří jí spojují s vlivem na politiku, jiní se tomuto spojení vyhýbají. Můžeme se však dovést několika aspektům, které mají jednotlivé definice společné a těmi jsou, že zájmová skupina je:

- Určitá sociální jednotka tvořená individuálními subjekty se společným zájmem/zájmy.
- Skupina, jejíž členové se snaží uskutečnit určité společné individuální, materiální či ideové zájmy.
- Skupina, která uskutečňuje své společné zájmy uvnitř organizace (mezi svými členy) a/nebo navenek vůči jiným skupinám.

2.3.2 Typy zájmových skupin

Možných typologií zájmových skupin je, vzhledem k odlišným pohledům odborníků na daný termín, celá řada. Jednotlivé typologie vycházejí tudíž z kritérií, podle nichž se typologie tvoří. Danými kritérii mohou být:

- Právní kritéria (registrované/neregistrované zájmové skupiny).

¹⁰ FIALA, Petr. *Definice zájmových skupin*. Politologický časopis 1/99 (1999). In: *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. Str. 13.

- Struktura zájmových skupin (tradiční spolky, spolky vzniknuvší na základě spontánní iniciativy).
- Stupeň organizace (střeškové cechy, členské svazy, asociace zájmových skupin).
- Míra organizace (skupiny organizované/neorganizované).
- Druhy zájmů (materiální – ekonomické, nemateriální – ideové).¹¹

Podle posledně zmíněného kritéria klasifikují zájmové skupiny orgány EU. Ty řadí mezi ekonomické zájmové skupiny různé obchodní skupiny, svazy podnikatelů, zemědělce, odbory, profesní organizace, odvětvové organizace, cechy či asociace, kdy hlavním motivem těchto skupin je zpravidla zisk.

Mezi ideové zájmové skupiny řadíme důchodce, ženské, mládežnické a dětské organizace, sportovní svazy, organizace pěstitelů a chovatelů, ekologické aktivity apod. Těmto skupinám povětšinou nejde prosazování zájmů ekonomických, nýbrž zájmů veřejných – morálních. Tato kategorie skupin může být dále dělena na základě toho, zda mají trvalý či dočasný charakter.

Typologie zájmových skupin by měla být pouze orientační, jelikož mnoho zájmových skupin nelze jednoznačně zařadit pod jeden typ a mohou prolínat několika typy současně. Příkladem mohou být ekologické organizace, které se dají řadit dle hledisek jak pod ideové, tak ekonomické typy zájmových skupin.

Jako příklad konkrétní typologie uvedu typologii J. Kroupy, který typologii stvořil podle cílů zájmových skupin:

- Organizace institucionální (charakteristické vysokým stupněm formalizované struktury, např. armáda, byrokracie či církve).
- Organizace ochránářské (cílem je prosazovat ekonomické zájmy svých členů, např. odbory, průmyslové svazy, profesní komory).
- Podporující organizace (usilují o podporu některých svých aktivit či hodnot než o ochranu zájmů svých členů např. zrušení trestu smrti, organizace žádající zákaz nebo povolení umělého přerušování těhotenství, ekologické iniciativy apod.).

¹¹ LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. Str. 13.

- Obyčejové skupiny (nejsou vytvářeny k dosažení specifických cílů, podstatou fungování jsou příbuzenské a personální vazby, např. rodiny, kmeny, etnické skupiny).¹²

Klasifikaci nalezneme také v encyklopedii Britannica v příspěvku „Interest group“ jehož autorem je politolog Clive. S. Thomas, který zájmové skupiny řadí do kategorií a v rámci kategorií pak do jednotlivých skupin:

Kategorie definované podle cíle:

- Materiální (ziskově orientované): zájmové skupiny jejichž základním cílem je zvýšit výhody svých členů (odborné, průmyslové svazy, obchodní komory).
- Podpůrné (neziskové): zájmové skupiny, které se snaží o zvýšení výhod nejen členů ale celé populace (prevence týrání dětí, nejrůznější dobrovolné organizace).

Kategorie definované podle struktury:

- Přirozené skupiny: Důležité v primitivních či rozvíjejících se společnostech. Jsou založeny na příbuzenských vztazích, původu či náboženství.
- Uměle vytvořené zájmové skupiny: Existence především ve vyspělých zemích. Vznikají na základě úvahy občanů se společným zájmem/zájmy. Mohou, ale nemusí mít formální strukturu.

Kategorie definované politickou aktivitou:

- Zájmové skupiny usilující o výkonnou moc.
- Zájmové skupiny neusilující o moc.¹³

¹² KROUPA, Jiří. *Politologie* (1998). In: *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. Str. 13-14.

¹³ THOMAS S., Clive. *Interest group*. Encyclopedia Britannica (1998). In: *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. Str. 14.

2.3.3 Oblasti fungování zájmových skupin

Oblasti, ve kterých zájmové skupiny figurují, se dají rozdělit do tří základních skupin. Můžeme v nich nalézt velkou tematickou podobnost s typologií, kterou jsem popsal v předešlé části. Při vymezení oblastí zájmů vycházíme z touhy jedince prosadit své individuální zájmy, které mají ekonomický, sociálně kulturní či politický charakter. Důležité je si ale uvědomit, že uvedené oblasti nejsou striktním vymezením, kdy jednotlivé zájmové skupiny mohou figurovat ve více oblastech současně.

První oblastí je sféra ekonomická. Tu chápe Vladimír Hyánek ve svém příspěvku „Veřejný zájem – vymezení pojmu z pohledu ekonoma“ jako logickou snahu subjektu o rozšíření vlastních materiálních zdrojů a finančních prostředků. Na tuto oblast navazuje skupina sociálně kulturních zájmů, kterými mohou být:

- Sociální zabezpečení.
- Dostupnost školství, zdravotnictví apod.
- Dodržování práv a svobod člověka.
- Zdravé životní prostředí.

Poslední základní skupinou je oblast politická, která se týká:

- Voleb jako způsobu výběru politické reprezentace.
- Rozdělení kompetencí v jednotlivých institucích.
- Veřejné kontroly.
- Způsoby obsazování postů v politické i ekonomické sféře.¹⁴

Je důležité zmínit, že uvedené příklady v žádném případě nejsou kompletní výčet oblastí, ve kterých zájmové skupiny mohou figurovat a slouží pouze pro lepší představu. Tím poukazují na skutečnost, že oblastí zájmové skupiny může být v podstatě téměř cokoliv vzhledem k různorodosti lidských zájmů.

¹⁴ HYÁNEK, Vladimír. *Veřejný zájem – vymezení pojmu z pohledu ekonoma*. In: *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999. Str. 50.

2.3.4 Role zájmových skupin ve společnosti

Zájmové skupiny plní úlohu reprezentace občanů před různými orgány státní moci, institucemi veřejné správy či vládou. Stejně jako zastoupení různých zájmů poslancem v parlamentu, také zájmové skupiny jsou jakýmsi vyjádřením vůle občanů. O vliv v těchto místech, kde se rozhoduje o „veřejných věcech“, usiluje většina typů zájmových skupin. Jedná se například o odbory, církve, ekology, zástupce podnikatelské sféry, profesních organizací apod.

S funkcí reprezentace souvisí také funkce politické participace. Zájmové skupiny mohou díky svým kapitálovým a lidským zdrojům působit v zájmu společných (politických) akcí či cílů. V zásadě platí, že čím bohatší a lépe organizovaná zájmová skupina je, tím větší je její potenciál na to prosazovat své politické cíle.

Důležitou funkcí zájmových skupin je role informační. Zájmové skupiny jsou nucené, chtějí-li získat nové členy, udržet ty stávající, popřípadě získat přízeň veřejnosti či finanční podporu, informovat o svých cílech a činnostech i širokou veřejnost. Tím jsou nuceny podávat věcné argumenty o vysoké informační hodnotě, aby tak hájily svá tvrzení a cíle, kterých se snaží dosáhnout.

S úlohou zájmových skupin ve společnosti spojujeme i oblast veřejné kontroly. Ta probíhá například sledováním průběhu plnění vládních programů a slibů dotýkajících se vlastních cílů zájmových skupin. Ty tento průběh mohou sledovat jak na lokální, tak i celostátní úrovni a v případě nedostatků mohou na vzniklé problémy upozornit.¹⁵ Tyto zmíněné role můžeme charakterizovat na příkladech různých aktivit:

- Prezentace zájmů na veřejnosti.
- Zapojování občanů do politického života.
- Šíření cíleně orientovaných informací.
- Monitorování vládního programu.
- Veřejná kontrola exekutivy.
- Uplatňování své moci na trhu zejména ve smyslu omezení konkurence.
- Finanční podpora politických stran.
- Účast členů zájmových skupin v komisích řešících danou problematiku.

¹⁵ HYÁNEK, Vladimír. *Veřejný zájem – vymezení pojmu z pohledu ekonomů*. In: *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999. Str. 62-63.

- Organizování násilných akcí jako jsou stávky, občanská neposlušnost apod.
- Lobbování.

2.3.5 Vztah zájmových skupin k politickým stranám¹⁶

Výzkum zájmových skupin a politických stran spolu úzce souvisí vzhledem k obtížnosti rozlišení obou typů organizací. Oba typy jsou součástí systému zprostředkování zájmů, který se dělí na tři etapy: artikulace zájmů, manifestace zájmů a jejich následné propojování a přenesení do cílů politiky zájmových skupin či politických stran.

V odborné literatuře nalezneme příklady, jak tyto typy organizací od sebe odlišit. Prvním vodítkem je skutečnost, kdy politické strany nominují kandidáty za účelem obsazení klíčových vládních pozic. Členové zájmových skupin v zásadě nekandidují, ale aktivně podporují nebo jsou proti kandidátům nabízených politickými stranami. Zájmové skupiny se tedy nesnaží získat vliv obsazením konkrétních úřadů, ale spíše se snaží získat vliv na toho, kdo tento úřad obsadí.

Dalším rozdílem je specifická oblast zájmů. Politické strany usilují o co nejširší záběr, aby tak apelovali na co nejpočetnější část voličů. Oproti tomu zájmové skupiny soustředí pozornost na určitou konkrétní problematiku (např. nižší daně, reforma zdravotnictví, ochrana nájemníků apod.).

Významný rozdíl je pak v politické odpovědnosti. I přes snahu zájmových skupin ovlivňovat politická rozhodnutí, nenesou za tato rozhodnutí politickou zodpovědnost. Naproti tomu vláda, jakožto politická reprezentace, může být za svá rozhodnutí politicky potrestaná či jí může parlament vyslovit nedůvěru.

Navzdory těmto odlišnostem jsou zájmové skupiny a politické strany silně propojeny, zvláště pak v období voleb. Ve volební politice se zájmové skupiny někdy přímo spojují s určitými stranami. Příkladem mohou být odbory, které sympatizují spíše s levicově směřujícími stranami a naproti tomu různá sdružení podnikatelů přiklánějící se spíše k pravicovým stranám.

¹⁶ LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. Str. 15-16.

3 Veřejný zájem a soukromý zájem

3.1 Veřejný zájem

Jak již bylo uvedeno v předešlé kapitole zabývající se termínem zájem, „veřejný zájem“ je stejně jako „zájem“ pojem velmi obtížně definovatelný, a to i přes jeho časté užívání v médiích, literatuře ale také právních předpisech České republiky. I přes jeho časté užití zákonodárci však veřejný zájem není v České republice právně definován. Jedná se o tzv. neurčitý právní pojem. Díky jeho neurčité povaze se tak zákonodárce spoléhá na to, že správní orgán při jeho aplikaci správně usoudí, zda daný případ splňuje kritéria pro aplikaci dané normy.

V kapitole, kde se zabývám jednotlivými právními předpisy obsahujícími pojem veřejný zájem, se můžeme pravidelně setkat s jevem, kdy zákonodárce jako vodítko pro výkonný orgán vypíše jednotlivé aspekty, které by měl tento neurčitý právní pojem představovat.

3.2 Neurčitý právní pojem

S neurčitými právními pojmy se setkáme zejména v oblasti správního práva. Jde o pojmy, které normotvůrce použije v ustanoveních právních předpisů, ale blíže je v právní normě už nevymezení. Nejedná se však o opomenutí zákonodárcem, ale jde o záměrné použití neurčitého pojmu. Za neurčitý pojem se považuje takový výraz, který je v právní normě obsažen, aniž by byl úzce definován jeho obsah. Důvod použití neurčitých pojmů je dán nemožností stanovit obecná pravidla pro všechny vztahy, ve kterých se mohou uplatnit. Dává se tak prostor pro posouzení konkrétních případů správním orgánem, který pak individuálně posoudí, zda byla právní norma naplněna, či ne.¹⁷

Otázku „co je neurčitý právní pojem?“ řešil i Nejvyšší správní soud ČR ve svém odůvodnění k rozhodnutí ze dne 23. 10. 2003, kdy NSS píše: *„Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého*

¹⁷ *Neurčité pojmy a veřejný zájem.* Epravo.cz [online]. 2001 [cit. 2021-02-20]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/neurcite-pojmy-a-verejny-zajem-9323.html>

pojmu či nikoli. Mnohdy mu dává vodítko tím, že se snaží uvést co nejvíce charakteristických znaků věci nebo jevů, které má neurčitý právní pojem zahrnovat.“¹⁸

3.2.1 Neurčitost pojmu „veřejný zájem“ na příkladech jednotlivých právních norem

3.2.1.1 Veřejný zájem v zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád

Ve správním řádu je na veřejný zájem pohlíženo velmi obecně. Například v ustanovení § 2 odst. 4 se píše: „*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.*“¹⁹ Zde je veřejný zájem zmíněn, avšak není s ním spojená žádná bližší specifikace jeho obsahového významu. Jediným vodítkem pro správní orgán mohou být související zásady obsažené v ustanovení § 2 téhož zákona ve zbylých odstavcích. Ty udávají povinnost správním orgánům postupovat a uplatňovat svou pravomoc pouze v rámci zákonů a ostatních právních předpisů (zásada legality) a zároveň šetřit práva nabytá v dobré víře, jakožto i zájmy dotčených osob, jichž se správní orgán svou činností dotýká (zásada ochrany dobré víry). Tímto způsobem dává zákonodárce správnímu orgánu velký prostor pro vlastní uvážení na otázku „kdy a co“ je veřejným zájmem v konkrétních situacích. Zároveň je důležité zmínit, že správní řád se bere obecně jako zákon subsidiární, tj podpůrný, a bližší vymezení se očekává ve zvláštních zákonech, které z něho vycházejí.

3.2.1.2 Veřejný zájem v zákonu č. 183/2006, stavební zákon

Zde se již setkáme s jevem, kdy zákonodárce blíže specifikuje představu o tom, co spojuje s pojmem „veřejný zájem“, avšak stále mu ponechává značnou míru obecnosti. Jedná se o ustanovení § 18 odst. 4 týkající se cílů územního plánování, které uvádí že: „*Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území...*“²⁰ Zákonodárce zde podrobněji popisuje spojitost veřejného zájmu s rozvojem přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území, které však sami o sobě jsou

¹⁸ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 2 AS 11/2003.

¹⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

²⁰ Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

značně obecné pojmy. Zde tedy byl záměr zákonodárce spíše usměrnit význam „veřejného zájmu“ ve spojitosti s přeměnou určitého území.

3.2.1.3 Veřejný zájem v zákonu č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích

Zákon o elektronických komunikacích uvádím jako příklad, ve kterém zákonodárce relativně obsáhle a specificky vypsál okolnosti, kdy se jedná o veřejný zájem. V ustanovení § 7 odst. 2 se píše: *„Zajišťování veřejné komunikační sítě, poskytování veřejně dostupné služby elektronických komunikací, zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací podle zákona o opatřeních ke snížení nákladů na budování vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a zajišťování sítí elektronických komunikací pro účely bezpečnosti státu se uskutečňují ve veřejném zájmu.“*²¹

3.2.1.4 Shrnutí

Na těchto příkladech právních norem jsem se pokusil nastínit, jak se může lišit míra obecnosti užitého pojmu „veřejný zájem“. U základních zákonů, jako je například uvedený zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, můžeme vyzorovat, že zákonodárce záměrně nechává daný pojem bez užšího vymezení. To je dáno především vysokou různorodostí řešených situací, se kterou se musí správní orgán potýkat. Proto je záhodno právní normu strukturovat tak, aby byla co nejvíce obecná a pojala tak co nejširší okruh okolností, které mohou nastat při aplikaci daného zákona a správní orgán tak měl dostatek prostoru pro vlastní interpretaci v konkrétním případě. S tím souvisí i fakt, že čím užší je okruh věcí, který daný zákon řeší, tím se zvyšuje potřeba daný pojem dále rozvést a upřesnit, co přesně je jeho užitím v právní normě zamýšleno. Příkladem může být uvedený zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Zde je vcelku jasně vymezeno, o jaké věci či činnosti se jedná ve spojení s veřejným zájmem.

3.3 Definice veřejného zájmu

I přes zmíněnou absenci přesné definice veřejného zájmu v právní úpravě se k dnešnímu dni jalo daný pojem blíže popsat velké množství autorů. V této části uvedu několik autorů

²¹ Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů.

prezentovaných ve sborníku referátů teoretického semináře ESF MU v Brně pod názvem „Problémy definování a prosazování veřejného zájmu“ a jejich chápání pojmu „veřejný zájem“.

3.3.1 Problematika existence a uplatňování veřejného zájmu dle Daniely Dostálové a Kateřiny Křivkové

Autorky ve svém příspěvku kritizují tvrzení J. Kinkora, které odmítá uznat existenci pojmů veřejný prospěch či veřejný zájem a považuje je za iracionální termíny, jelikož dle zmíněného tvrzení zájmy vždy vycházejí z jednotlivce, a ne ze společnosti jako celku. Jako argument autorky poukazují na vznik a uplatňování právních norem, kdy jednotlivé právní normy jsou vyjádřením veřejného zájmu společnosti. To dávají do souvislosti s rostoucí hustotou zalidnění, jehož důsledkem je stále vyšší potřeba omezování svobody každého jednotlivce ve prospěch soužití všech obyvatel. Zároveň dodávají, že v současné době veřejný zájem převažuje nad zájmem soukromým a rozdíly vah mezi těmito pojmy se neustále zvyšují ve prospěch veřejného zájmu.

Z této argumentace můžeme tedy vyčíst, že autorky vidí veřejný zájem jako výsledek rostoucí potřeby regulace společnosti jako celku na úkor individuálních zájmů a potřeb každého jednotlivce. Dále autorky poukazují na výhody přímé demokracie jako nástroje pro co nejpřesnější vyobrazení reálného veřejného zájmu společnosti. Vychází ze soudobé zastupitelské demokracie, která je dle jejich slov nedostačující k efektivnímu zachycení reálného veřejného zájmu kvůli nízkému počtu zastupitelů lidu a také podotýkají její náchylnost k vlivům lobbingu a případnému zkreslení veřejného zájmu zájmem soukromým.²²

3.3.2 Veřejný zájem pohledem Leoše Vítka

Vítek chápe veřejný zájem jako zájem veřejnosti. Veřejnost přitom definuje jako souhrn lidí v určité skupině, která je vymezena na základě libovolně zvolených kritérií. Zájem pak užívá ve významu „preferance, chtění, směřování k nějaké činnosti“. Zároveň zmiňuje individuální zájmy jako konkrétní zájmy jednotlivých lidí, které mohou ale nemusí být prezentovány veřejně. Veřejný zájem pak podle Vítka představuje situace, kdy všichni lidé dané skupiny mají společný individuální zájem a kterému přiřkládají všichni členové stejnou váhu.

²² DOSTÁLOVÁ, Daniela; KŘIVKOVÁ, Kateřina. *Problematika existence a uplatňování veřejného zájmu*. In: *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999. Str. 25-27.

Pokud však míra „chtění“ daného zájmu se mezi členy veřejnosti liší, nejedná se o veřejný zájem v pravém slova smyslu, ale o zájem „částečně veřejný“.²³

3.3.3 Veřejný zájem a jeho prostorová stránka – Jiří Kovář

Ve svém příspěvku J. Kovář definuje veřejný zájem jako skupinový zájem všeobecně akceptovaný pomocí nadpoloviční většiny či prostou většinou. Jedná se o skupinový zájem dané většiny nebo zájem menšiny akceptovaný většinou na principu solidarity. Prostorová stránka veřejného zájmu je dle autora dána společnou vazbou lidí na určitém území (všeobecná) či k jednotlivým faktorům území (specializovaná). Případné problémy vidí v nesouladnosti správních jednotek s přirozenými prostorovými celky, ve kterých se dané skupinové zájmy projevují. Stejně jako autorky D. Dostálová a K. Křivková poukazuje na příhodnost přímé demokracie pro řešení problémů vzniklých deformací individuálních zájmů voličů zastupitelským typem demokracie.²⁴

3.3.4 Veřejný zájem v právnickém slovníku D. Hendrycha a kol.

V právnickém slovníku se veřejným zájmem zabývá prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc., který veřejný zájem definuje jako „*druh zájmu, který je obecně prospěšný (zejména zájem státu či jiné veřejnoprávní korporace), opak čistě soukromého zájmu. Uplatňuje se v tvorbě, interpretaci a v aplikaci práva, zvláště jako jeden ze dvou důvodů zákonné limitace základních práv a svobod.*“²⁵ V této formulaci autor striktně odděluje veřejný zájem od zájmu soukromého, který považuje za přímý opak. Ve svém příspěvku dále k veřejnému zájmu dodává, že se jedná o neurčitý právní pojem a měl by tak být v jednotlivých zákonech zákonodárcem blíže specifikován či definován.

Z výše uvedených příkladů můžeme sledovat podobný trend jako u definování pojmu „zájmová skupina“, kdy autoři přikládají odlišnou váhu jednotlivým aspektům při snaze daný

²³ VÍTEK, Leoš. *Teorie společenské volby a politické rozhodování: vzájemná závislost*. In: *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999. Str. 50.

²⁴ KOVÁŘ, Jiří. *Veřejný zájem a jeho prostorová stránka (příklad ČR)*. In: *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999. Str. 157-162.

²⁵ GERLOCH, Aleš. *Veřejný zájem*. In: *Právnícký slovník*. 3., podstatně rozšířené vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. Str. 1236.

pojem definovat. Pohledy na tento pojem se v některých ohledech znatelně liší, či si dokonce odporují. Při pokusech o definici daného pojmu tedy vždy vycházíme z určitého úhlu pohledu či specializace, avšak žádný z uvedených příkladů nelze aplikovat všeobecně na každý případ, kde se bavíme o veřejném zájmu. V jednotlivých příspěvcích nalezneme několik aspektů, které považují autoři ve spojení s veřejným zájmem za společné. Těmi jsou, že veřejný zájem je:

- Druh zájmu, který je obecně prospěšný.
- Skupinový, resp. kolektivní zájem, který je přijímaný většinou společnosti.
- Zájem, který je převážně vyjádřen za pomoci práva a který zaštiťuje stát.
- Zájem, který vychází originálně ze zájmů soukromých.

Pokud chceme pochopit pojem veřejný zájem z pohledu práva a jeho chápání v praxi, nejvýznamnějším zdrojem poznání jsou v současné době odůvodnění rozhodnutí či nálezy soudů. Jako příklad uvedu konkrétní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR a nález Ústavního soudu ČR.

3.3.5 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 10. 5. 2013

V odůvodnění NSS uvedl následující: „*Veřejný zájem je kategorie, která má u každého rozhodnutí svůj konkrétní obsah, jenž je spojen s okolnostmi řešeného případu. Je proto nezbytné, aby veřejný zájem byl správním orgánem výslovně formulován ve vztahu ke konkrétně řešené záležitosti. 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, kulturní, ochrany životního prostředí apod.).*“²⁶

3.3.6 Nález pléna Ústavního soudu ČR ze dne 28. 6. 2005

V nálezu se uvádí: „*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 převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce*

²⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 10. 5. 2013, sp. zn. 6 As 65/2012.

(typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.“²⁷

Tento náleží ÚS ruší konkrétní paragrafové znění v zákoně č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě na návrh skupiny senátorů Parlamentu ČR. Ti poukázali na skutečnost, kdy „parlament rozhodl, že konkrétní vodní cesta je ve veřejném zájmu, aplikoval neurčitý právní pojem na konkrétní případ, což však přísluší zásadně správnímu orgánu, eventuálně následně soudu, a došlo tak k porušení principu dělby moci“.²⁸

3.4 Příklady veřejného zájmu

Veřejný zájem je součástí mnoha oblastí každodenního života člověka ve společnosti. Většina z nás se s ním setkává každý den, aniž bychom si to uvědomovali. V této části uvedu proto pro představu výčet několika příkladů či oblastí, ve kterých se s veřejným zájmem můžeme setkat:

- Dopravní infrastruktura (výstavba, rekonstrukce, provoz).
- Životní prostředí a jeho ochrana.
- Ochrana kulturních památek.
- Bytová výstavba.
- Výstavba elektráren.
- Výstavba vodních přehrad.
- Ochrana a péče o zdraví.
- Zajištění bezpečnosti státu a jeho občanů.
- Ochrana míru.
- Minimalizace nezaměstnanosti.

3.5 Historie veřejného zájmu

Veřejný zájem se v různých podobách objevil už se vznikem prvních lidských společenství. Míra důležitosti a obsahu veřejného zájmu je závislá na typu státního uspořádání,

²⁷ Nález pléna Ústavního soudu ČR ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

²⁸ Tamtéž

existenci veřejného práva a stupni centralizace byrokratického aparátu. Již od počátku bylo „veřejné“ vymezováno v kontextu se „soukromým“, zejména pak tvorba veřejného práva se odvíjela v kontextu práva soukromého a soukromých zájmů.

První zmínky se nachází v římském právu ve spojitosti se zájmovou teorií a ochranou „dominia publica“²⁹. Vrcholné římské právo vycházelo z práva vzniklého v období republiky, kdy veřejné zájmy nebyly spojovány s panovníkem jako je tomu v absolutistických společnostech, kde je veřejný zájem úzce spjat se zájmy státu.

Ve středoevropském prostoru se s veřejným zájmem setkáme až s vytvořením základů právního státu. Jako významný milník ve vývoji českého práva je označován říjnový ústavní zákon z roku 1867. Tento zákon vymezil základní občanská práva a definoval individualitu občana a chránil ji tak před zásahy státu.

V období první republiky došlo k rozšíření užívání tohoto pojmu v legislativě mimo pouhé omezování či odejmutí vlastnického práva – vyvlastnění. Příkladem takových rozšíření může být například pravomoc zemského úřadu uložit vlastníku podmínky ve veřejném zájmu k zajištění využitkování přírodního zdroje či povinnost stavebních úřadů hájit veřejné zájmy. Později jako reakce na události vzniklé v režimu druhé světové války se veřejný zájem v demokratických a právních státech distancuje od zájmů státních a stává se tak na nich ve značné míře nezávislý.

To však neplatilo pro českou legislativu, kde i nadále došlo k zachování konceptu ztotožňování veřejného zájmu se zájmem státním. Důvodem tomu byl pravděpodobně charakter totalitního režimu po událostech na počátku roku 1948, kdy byl tento pojem zneužíván komunistickým státem k dosažení svých cílů na úkor jejich legitimacy.

V současné době převládají tendence pojem „veřejný zájem“ chápat značně restriktivně a limitovat tak míru, jakou může omezit uplatňování zájmů soukromých, jako tomu bylo v období komunistického režimu.³⁰

3.6 Ochrana veřejného zájmu³¹

Úkolem veřejné správy je na základě a v mezích zákona uplatňovat, prosazovat a chránit veřejný zájem. V souvislosti s tím připadá veřejné správě i pravomoc rozhodovat o právech,

²⁹ Veřejné panství, pozn. aut.

³⁰ KALNÝ, Miroslav. *Soukromý zájem ve veřejném prostoru*. 1. vydání. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2017. Str. 41-43.

³¹ MIKULE, Vladimír. *Kapitola XLV. Organizace ochrany veřejného zájmu*. In: *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. Str. 501-504.

povinnostech či zájmech fyzických a právnických osob. Vedle těchto zásahů do subjektivních práv osob orgány veřejné správy se současně prosazovaly i různé procesní a organizační prostředky ochrany těchto práv. Pro správní řízení je typické, že orgán veřejné správy je současně zástupcem veřejného zájmu a i soudcem. Díky této skutečnosti tedy ve správním řízení nevystupuje žádný jiný nezávislý „zástupce veřejného zájmu“, který by při případném nezákonném rozhodnutí mohl podat opravný prostředek. Většina situací vyžadujících ochranu zákona tedy připadá na služební dohled daným orgánem veřejné správy, který je závislý na informacích získaných vlastní činností či z jiných zdrojů jako jsou např. stížnosti občanů nebo veřejné informační prostředky. Mohou však nastat situace, kdy je třeba zásahu z úřední pravomoci ve prospěch osoby, která sice měla procesní prostředky ochrany, ale nemohla je z vážných důvodů využít.

Významnou událostí pro řešení ochrany veřejných zájmů v tuzemsku byla představa funkce veřejného zástupce z roku 1948. Jeho úkolem mělo být podávat odvolání proti rozhodnutím, iniciativní návrhy na zahájení řízení nebo na obnovu řízení již skončeného. Tato představa však nebyla právně realizována.

V roce 1952 byla zřízena prokuratura dle „osvědčených“ sovětských vzorů. Ta neměla právo rozhodnutí nebo jiná opatření orgánů státní správy rušit nebo měnit ale pouze přezkoumávat objektivní zákonnost právních předpisů jimi vydávaných a kontrolovat zákonnost postupu a rozhodnutí. Jednalo se o monokratický centrálně řízený orgán, nezávislý na ostatních orgánech státní správy. Generální prokurátor měl postavení předsedy ústředního úřadu a zodpovídal se vládě. Do funkce ho jmenoval a odvolával na návrh vlády prezident republiky. Roku 1994 byla prokuratura zrušena, aniž by její funkce přešla na jiný státní orgán.

V současnosti ochranu veřejných subjektivních práv poskytují převážně orgány veřejné správy. Prostředky, jakými se ochrana vykonává, bývají ukotvené v zákonech týkajících se daných orgánů a jedná se zejména o organizační a procesní prostředky v rámci služebního dohledu a správního soudnictví. Za základní úpravu můžeme považovat ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., které ukládá zásadu ochrany veřejného zájmu, kdy správní orgány mají povinnost přijímat svá rozhodnutí v souladu s veřejným zájmem.

Ne vždy však dozor nad ochranou veřejného zájmu spadá pod orgány veřejné správy. Příkladem může být zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Ten umožňuje občanským spolkům, jejichž hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, vstoupit za podmínek stanovených zákonem jako účastník do správního řízení ve kterém mohou být zákonem chráněné zájmy ochrany přírody a krajiny dotčeny. V takovém případě spolek vystupuje v řízení jako zástupce veřejnosti a může podat odvolání nebo rozhodnutí napadnout

žalobou ve správním soudnictví. Stejný princip je uveden i v zákoně č. 254/2001 Sb., vodní zákon. Uvedené právnické osoby mají tak hájit a prosazovat veřejné zájmy, a to jak vůči správnímu orgánu, tak i vůči ostatním účastníkům řízení, pokud jejich soukromé zájmy veřejný zájem ohrožují.

Legislativa ukládá prostředek ochrany veřejného zájmu i nejvyššímu státnímu zástupci, který má zvláštní žalobní legitimaci. V ustanovení § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb. se píše: „Žalobu je oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem.“³² V témže ustanovení se žalobní legitimace uděluje i veřejnému ochránci práv.

3.7 Soukromý zájem

Stejně jako zájem veřejný i zájem soukromý je spojen s prvními lidskými společenstvími. Úvodem do soukromého zájmu uvedu výrok „homo homini lupus“ čili „člověk člověku vlkem“ jehož autorem je římský dramatik Titus Maucius Plautus. Tento výrok později převzal více známý anglický filozof Thomas Hobbes ve svém díle „Leviathan“. Zde je výrok použit v Hobbesovo pohlížení na společnost v přirozeném stavu, kdy každý jedná sám za sebe ve svůj vlastní prospěch.

3.7.1 Definování soukromého zájmu

Nejběžněji užívaná definice soukromého zájmu je ta, že je opakem zájmu veřejného. To je pravdivé však jen z části. Toto tvrzení platí v momentě, kdy poukážeme na soukromý zájem jako zájem individuálních subjektů a na veřejný zájem jako na zájem většiny ve společnosti. To ale neznamená, že soukromý a veřejný zájem stojí vždy proti sobě. To Miroslav Kalný výstižně vystihuje ve své publikaci „Soukromý zájem ve veřejném prostoru“ kde píše: „Soukromým zájmem je to, co si přeje jednotlivec (individuální subjekt) nebo malá skupina subjektů. Tento zájem i přesto, že bude zcela legitimní a v souladu se zákonem, může být (avšak nemusí) v konfliktu se zájmem veřejným. V běžném životě je však mnohem častější situace, kdy je soukromý zájem v souladu se zájmem veřejným... Kdyby totiž nebylo vícero stejných (nebo alespoň podobných) soukromých zájmů, nemohl by zde být ani zájem, který označíme za veřejný.“³³ Dále pak autor odkazuje na tvrzení K. Eliáše, který říká, že zájem soukromý nelze

³² Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

³³ KALNÝ, Miroslav. *Soukromý zájem ve veřejném prostoru*. 1. vydání. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2017. Str. 28.

ztotožňovat se zájmem individuálním. S tím Kalný nesouhlasí a dodává, že zájem jednotlivce je vždy zájmem soukromým, jelikož neexistuje jeho další možné užší vymezení. Subjekt je jediný, kdo svou vůlí určuje svůj zájem, tudíž zájem individuální je zároveň vždy i zájmem soukromým.

3.7.2 Základní zásady v soukromém právu

Základní zásady vytvářejí právní prostředí, ve kterém je soukromý zájem aplikován. Představují směrnice, kterými se máme řídit při aplikaci a interpretaci jednotlivých právních norem. Mezi nejvýznamnější řadíme zásadu rovnosti účastníků, která říká, že zájmy všech lidí jsou si rovny. Tuto zásadu můžeme sledovat již v antickém Římě. Starověcí Římané realizaci soukromých zájmů dělili do čtyř základních variant:

- Do ut des – dávám, abys mi něco dal
- Do ut facias – dávám, abys za to pro mne něco učinil
- Facio ut des – činím něco, abys mi za to něco dal
- Facio ut facias – činím něco, abys za to něco učinil pro mne³⁴

Navazující zásadou je zásada „nemo iudex in causa sua“ čili „nikdo nemůže být soudcem ve vlastní věci“. Ta přichází v užití ve chvíli, kdy se dva subjekty dostanou do sporu při prosazování svých soukromých zájmů a právo jim má povinnost poskytnout možnost vyřešení daného sporu. Ty řeší zejména veřejná moc prostřednictvím nezávislých soudů.

Další významnou zásadou v soukromém právu je zásada autonomie vůle účastníků. Z toho vyplývá ústavní dovolení konat veškeré soukromé zájmy, které nejsou zákonem výslovně zakázány. Projev této zásady můžeme vidět například v možnosti vstoupit nebo nevstoupit do smluvního vztahu, volnost při výběru typů smluv, stanovení jejich obsahu apod.

3.8 Střet soukromého a veřejného zájmu

Jak uvedl Kalný ve svém příspěvku k soukromému zájmu, ve většině případů soukromý zájem stojí po boku zájmu veřejného, resp. není s ním v rozporu. Mohou však nastat situace,

³⁴ KALNÝ, Miroslav. *Soukromý zájem ve veřejném prostoru*. 1. vydání. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2017. Str. 30. ISBN 978-80-261-0707-1.

kdy se oba typy zájmů střetávají a dochází ke konfliktu. Teoretický příklad takového konfliktu uvádí Garrett Hardin ve své esejí „Tragédie obecní pastviny“, kterou stručně nastíním k pochopení, jak takový konflikt zájmů může vypadat.

Esej se zabývá teoretickým modelem společné pastviny, na které nechává více pastevců pást svá stáda dobytka. Každý jeden kus dobytka přináší pastevci osobní užitek (z prodeje masa, mléka) a soukromý zájem je tu vyobrazený jako touha navýšit stávající počet kusů dobytka ve svém stádu za účelem navýšení vlastního zisku. Tento zájem sdílí i ostatní pastevci. To má však za následek snížení množství potravy pro stávající dobytek za každý přidaný kus, jelikož počet zvířat se zvyšuje, avšak zdroje pastviny zůstávají stejné. Tyto navyšující nároky na zdroje se projeví pohubnutím veškerého dobytka, ze kterého je tak méně masa či vyprodukuje méně mléka a v absolutním důsledku může dojít k úplnému zničení pastviny a uhynutí zvířat. Tento model tak popisuje princip střetu zájmů, kdy každé přidané zvíře zvýší zisk jeho vlastníku, ale ztráta potravy postihne i všechna ostatní zvířata užívající pastvu a tím pádem i jejich pastevece. To má za následek nekončící spirálu navyšování počtu kusů dobytka chovaným jednotlivými pastevci, jelikož vlastní zisk vždy převýší společnou ztrátu.

4 Veřejný zájem v českém právním řádu

V této kapitole uvedu krátké komentáře k jednotlivým platným právním předpisům České republiky, které přímo či nepřímo odkazují na pojem „veřejný zájem“ v různém kontextu. Tento pojem je v českém právním řádu hojně využíván i přesto však neexistuje jeho přesná definice ani v jednom z uvedených zákonů.

4.1 Ústava ČR a Listina základních práv a svobod

4.1.1 Ústava ČR

V Ústavě České republiky figuruje pojem „veřejný zájem“ pouze v čl. 30 odst. 1 a to v souvislosti se zřízením vyšetřovací komise pro vyšetření věci veřejného zájmu: *„Pro vyšetření věci veřejného zájmu může Poslanecká sněmovna zřídit vyšetřovací komisi, navrhne-li to nejméně pětina poslanců.“*³⁵

4.1.2 Listina základních práv a svobod

Listina základních práv a svobod pojem „veřejný zájem“ uvádí v čl. 11 pojednávajícím o vlastnickém právu. Konkrétně se jedná o odst. 2, který stanovuje základy vlastnického práva: *„Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice.“*³⁶

Článek 11 odst. 4 Listiny stanovuje, že vyvlastnění či omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu lze realizovat pouze v rámci zákona a za náhradu: *„Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“*³⁷

³⁵ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

³⁶ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

³⁷ Tamtéž

4.2 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Významným zákonem správního práva je správní řád. Jedná se o základní procesní předpis, který upravuje řízení před správním orgánem a ze kterého vychází ostatní procesní úpravy správního práva.

S veřejným zájmem se setkáme na samém začátku v ustanovení § 2 odst. 4, které pojednává o některých zásadách při rozhodování a přijímání řešení ve věcech a jednou z nich je i zásada ochrany veřejného zájmu. Stanovení zní následovně: „*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.*“³⁸

V ustanovení § 38, nahlížení do spisu, odst. 2 zákon stanoví možnost nahlížení do spisu i jiným osobám, nebude-li tím narušen veřejný zájem. Paragrafové znění zní: „*jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.*“³⁹

Část řešící podklady pro vydání rozhodnutí v ustanovení § 50 odst. 3 říká, že „*správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.*“⁴⁰ Tato úprava popisuje nutnost správního orgánu zjistit všechny relevantní okolnosti týkající se řešené věci tak, aby mohla objektivně posoudit daný problém a zároveň chránila veřejný zájem.

V oddílu o přerušení řízení, konkrétně ustanovení § 64 odst. 3, se uvádí, že „*v řízení z moci úřední může správní orgán, není-li to v rozporu s veřejným zájmem, na požádání účastníka, pokud s tím všichni účastníci uvedení v § 27 odst. 1 písm. b) souhlasí, z důležitých důvodů přerušit řízení.*“⁴¹ Z uvedené právní úpravy vyčteme, že i přes splnění podmínek pro přerušení řízení může správní orgán tuto žádost zamítnout, pokud by takové přerušení bylo v rozporu s veřejným zájmem.

³⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

³⁹ Tamtéž

⁴⁰ Tamtéž

⁴¹ Tamtéž

Ustanovení § 85 odst. 2 písm. a) ukládá správnímu orgánu pravomoc vyloučit odkladný účinek odvolání, pokud to naléhavě vyžaduje veřejný zájem. Ustanovení zní následovně: „*Správní orgán může odkladný účinek odvolání vyloučit, jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem.*“⁴² S tím souvisí i ustanovení ve stejném paragrafu a odstavci pod písm. c) „*požádá-li o to účastník; to neplatí, pokud by tím vznikla újma jiným účastníkům nebo to není ve veřejném zájmu.*“⁴³ a odst. 3 téhož paragrafu, který říká, že „*z důvodu ochrany práv nabytých v dobré víře, oprávněných zájmů účastníků nebo veřejného zájmu lze vyloučit odkladný účinek odvolání, jehož zmeškání správní orgán promíjí.*“⁴⁴

S předešlým odstavcem souvisí i ustanovení § 89 odst. 2 o postupu odvolacího správního orgánu, které zní takto: „*Odvolačí správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.*“⁴⁵ Tato část pojednává o odvolacím orgánu, který přezkoumává správnost napadeného rozhodnutí jen v rozsahu podaných námitek a jinak jen tehdy, pokud to vyžaduje veřejný zájem.

4.3 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním úřadu

Ve stavebním zákoně se s pojmem „veřejný zájem“ potýká již ustanovení § 1 odst. 3 řešící předmět úpravy, ve kterém se píše: „*Tento zákon dále upravuje podmínky pro projektovou činnost a provádění staveb, obecné požadavky na výstavbu, účely vyvlastnění, vstupy na pozemky a do staveb, ochranu veřejných zájmů a některé další věci související s předmětem této právní úpravy.*“⁴⁶ Zde je obsažen požadavek na ochranu veřejného zájmu.

V části o cílech územního plánování se píše v ustanovení § 18 odst. 4 následující: „*Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území...*“⁴⁷ a s tím souvisí i úkoly územního plánování uvedené v ustanovení § 19 odst. 1 písm.

⁴² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁴³ Tamtéž

⁴⁴ Tamtéž

⁴⁵ Tamtéž

⁴⁶ Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

⁴⁷ Tamtéž

c) ve kterém se píše, že mezi úkoly územního plánování patří: „*prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání,*“⁴⁸ Veřejný zájem je zde pak vyobrazen jako měřítko, podle kterého správní orgán určí, jakou měrou je daná změna území žádaná.

Veřejný zájem je vcelku podrobně popsán v ustanovení § 132 pojednávajícím o společných zásadách stavebních úřadů. Ve zmíněném ustanovení odst. 1 popisuje stavební úřady jako jednotky soustavného dozoru nad zajišťováním ochrany veřejného zájmu ale současně též partikulárních zájmů fyzických a právnických osob a zkoumáním plnění povinností vycházejících z tohoto zákona. Odst. 2 vyjmenovává pravomoci stavebního úřadu vykonávaných ve veřejném zájmu a odst. 3 stanoví výčet požadavků, které jsou chápány jako veřejný zájem. Nutnost odůvodnit rozhodnutí stavebního úřadu konkrétním veřejným zájmem upravuje odst. 5.

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

V zákonu o vyvlastnění se o veřejném zájmu píše v ustanovení § 3 odst. 1 ve kterém stojí: „*Vyvlastnění je přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem.*“⁴⁹ Toto ustanovení říká, že vyvlastnění je přípustné jen tehdy, pokud veřejný zájem převažuje nad soukromým a jen v případě, že není možné získat práva dohodou či jiným způsobem. S tím souvisí i ustanovení § 4 odst. 2, které říká, že veřejný zájem musí být prokázán ve vyvlastňovacím řízení.

⁴⁸ Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

⁴⁹ Zákon č. 184/2006 Sb., zákon o vyvlastnění.

4.5 Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

V tomto zákonu nalezneme veřejný zájem v ustanovení o majetku státu pod paragrafem 8 odst. 2, podle kterého: *„zvláštní zákon stanoví, které věci nezbytné k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu směji být jen ve vlastnictví státu.“*⁵⁰

Předmětný pojem je v zákonu zmíněn v mnoha dalších ustanoveních zejména v rámci oddílu nakládání s majetkem, kde je upraveno nakládání s majetkem mezi organizačními složkami na základě veřejného zájmu či možnost bezúplatných převodů hmotných věcí pouze ve veřejném zájmu.

4.6 Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Chápání a obsahový význam „veřejného zájmu“ zákon o ochraně přírody a krajiny nepřímo definuje v ustanovení § 2 odst. 2, kde jsou vyjmenovány základní způsoby zajištění ochrany přírody a krajiny. To, že jde o veřejný zájem lze vyvodit ze skutečnosti, kdy se v dalších ustanoveních zákona odkazuje na tyto způsoby ochrany jako na prostředky veřejného zájmu. Příklady jsou uvedeny v následujících odstavcích.

Zákon o ochraně přírody a krajiny zmiňuje pojem „veřejný zájem“ v ustanovení § 4 odst. 1 o obecné ochraně přírody a krajiny, kde se uvádí: *„...Ochrana systému ekologické stability je povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků tvořících jeho základ; jeho vytváření je veřejným zájmem, na kterém se podílejí vlastníci pozemků, obce i stát...“*⁵¹ Zde se veřejný zájem užívá v souvislosti s povinností ochrany systému ekologické stability všemi účastníky a uživateli pozemků, kteří tvoří jeho základ.

V ustanovení § 43 odst. 1 je výčet výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích, které může orgán ochrany přírody povolit, pokud jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody. Podobný případ je použit i v ustanovení § 56 odst. 1, kde se výjimky týkají památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů.

⁵⁰ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

⁵¹ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Specifický příklad veřejného zájmu nalezneme v ustanovení § 58 odst. 1, ve kterém se píše: „*Ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem. Každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona.*“⁵²

4.7 Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Užití pojmu „veřejný zájem“ nalezneme i v zákonech týkajících se převážně práva soukromého. V občanském zákoníku na něj narazíme například v pododdílu „Podoba a soukromí“ ve kterém se upravují podmínky, za kterých je možné jakýmkoliv způsobem zachytit podobu člověka. Konkrétně se jedná o ustanovení § 88 odst. 2, které říká, že „*svolení není třeba ani v případě, když se podobizna, písemnost osobní povahy nebo zvukový či obrazový záznam pořídí nebo použije na základě zákona k úřednímu účelu nebo v případě, že někdo veřejně vystoupí v záležitosti veřejného zájmu.*“⁵³

V části o účelu právnických osob ustanovení § 144 odst. 1 stanoví, že „*právníckou osobu lze ustavit ve veřejném nebo v soukromém zájmu.*“⁵⁴ V ustanovení § 465 pojednávajícím o opatrovnictví člověka nalezneme užití pojmu „veřejný zájem“ v odst. 1, kdy „*soud jmenuje opatrovníka člověku, je-li to potřeba k ochraně jeho zájmů, nebo vyžaduje-li to veřejný zájem.*“⁵⁵

Užití předmětného pojmu nalezneme i v části o vyvlastnění a omezení vlastnického práva, kdy dle ustanovení § 1037 „*ve stavu nouze nebo v naléhavém veřejném zájmu lze na nezbytnou dobu a v nezbytné míře použít vlastnickou věc, pokud účelu nelze dosáhnout jinak.*“ S tím souvisí i ustanovení § 1038, které říká, že „*ve veřejném zájmu, který nelze uspokojit jinak, a jen na základě zákona lze vlastnické právo omezit nebo věc vyvlastnit.*“⁵⁶

S veřejným zájmem se v občanském zákoníku též setkáme v sekcích pojednávajících o dědictví či záznamech o péči o zdraví.

4.8 Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a změně některých zákonů

V ustanovení § 5 vodní zákon stanoví základní povinnosti při nakládání s vodami. Veřejný zájem je tu zmíněn konkrétně v odst. 1, kdy se za veřejný zájem považuje dbání

⁵² Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

⁵³ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

⁵⁴ Tamtéž

⁵⁵ Tamtéž

⁵⁶ Tamtéž

ochrany hospodárnosti a účelnosti užívání povrchových i podzemních vod jejich uživateli. V ustanovení § 6 odst. 4 je pak dána vodoprávnímu úřadu pravomoc „*obecné nakládání s povrchovými vodami rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy bez náhrady upravit, omezit, popřípadě zakázat, vyžaduje-li to veřejný zájem, zejména dochází-li při něm k porušování povinností podle odstavce 3 nebo z důvodu bezpečnosti osob.*“⁵⁷

4.9 Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů

Zde se veřejný zájem zmiňuje v ustanovení § 7 odst. 2 kdy: „*zajišťování veřejné komunikační sítě, poskytování veřejně dostupné služby elektronických komunikací, zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací podle zákona o opatřeních ke snížení nákladů na budování vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a zajišťování sítí elektronických komunikací pro účely bezpečnosti státu se uskutečňují ve veřejném zájmu.*“⁵⁸ Toto ustanovení je jedním z méně častých případů, kdy zákonodárce velmi přesně vymezuje oblasti činností a věcí, které se považují za veřejný zájem. Velmi podrobný výčet aspektů, které se považují za veřejný zájem obsahuje následující energetický zákon (zákon č. 458/2000 Sb.).

4.10 Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů

V této právní úpravě jsou příklady veřejného zájmu vypsány v ustanovení § 2 poměrně vyčerpávajícím způsobem. Pro simplifikaci proto uvedu ustanovení § 3 odst. 2, které obecně, avšak pro představu dostačujícím způsobem vyjmenovává oblasti činností, které spadají do veřejného zájmu: „*Přenos elektřiny, přeprava plynu, distribuce elektřiny, výroba elektřiny ve výrobně elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více s možností poskytovat podpůrné služby k zajištění provozu elektrizační soustavy, distribuce plynu, uskladňování plynu, výroba zemního plynu, provozování těžebního plynovodu, výroba tepelné energie a rozvod tepelné energie se uskutečňují ve veřejném zájmu.*“⁵⁹

⁵⁷ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a změně některých zákonů.

⁵⁸ Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů.

⁵⁹ Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů.

4.11 Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu

Zde se v ustanovení § 1 odst. 2 uvádí, že vodovody a kanalizace pro veřejnou potřebu se zřizují a provozují ve veřejném zájmu.

4.12 Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů

V tomto zákonu se setkáme s veřejným zájmem v souvislosti s omezením vlastnických práv, kdy dle ustanovení § 33 odst. 1 lze „*vlastnická práva k nemovitostem omezit nebo nemovitosti lze vyvlastnit pouze ve veřejném zájmu. Veřejným zájmem se pro tyto účely rozumí zájem na vyhledávání a využití zdroje k léčebným účelům a zájem na ochraně zdrojů v zájmu zachování jejich kvalitativních a kvantitativních vlastností a zdravotní nezávadnosti.*“⁶⁰

4.13 Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků

Důležitou částí tohoto zákona jsou základní povinnosti úředníka uvedené v hlavě III., kdy dle ustanovení § 16 odst. 1 písm. c) je úředník povinen hájit při výkonu správních činností veřejný zájem.

4.14 Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

Podobně jako v předešlém zákonu č. 312/2002 Sb., i zde jsou upraveny povinnosti státních zaměstnanců, mezi které patří dle ustanovení § 77 odst. 1 písm. i) povinnost státního zaměstnance zdržet se jednání, které by vedlo ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními.

⁶⁰ Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů.

4.15 Shrnutí právní úpravy

V této kapitole jsem krátce shrnul několik platných právních předpisů z různých právních oblastí a různé právní síly, avšak se společným znakem, a tím je užití pojmu „veřejný zájem“. Z množství uvedených zákonů je vidět, že pojem „veřejný zájem“ je v české legislativě hojně užívaný termín. Díky jeho obecnosti může být tento pojem užíván velmi flexibilně a jeho obecnost se dá dále specifikovat podrobnější představou, kterou zákonodárce může detailněji vyjádřit v jednotlivých ustanoveních v rámci konkrétního zákona. Tato míra obecnosti však může dát za vznik odlišným interpretacím při aplikaci práva v praxi, což může mít velmi vážné důsledky vzhledem k tomu, že předmětný pojem se často vyskytuje v právních normách, které omezují či odejímají práva a svobody stanovené Ústavou a Listinou základních práv a svobod.

5 ZÁSADA A JEJÍ PROJEVY VE SPRÁVNÍM PROCESU

V této kapitole se věnuji převážně pojmu „zásada“, resp. „princip“, v kontextu práva správního se zaměřením na zásady (principy) vyskytující se ve správním právu procesním. Vzhledem k řešenému tématu, které se týká zejména správního práva procesního, považuji za vhodné čtenáři osvětlit pojmy jako „subjekt“ a „vykonavatel“ veřejné správy, jelikož je snadné tyto dva pojmy chápat jako synonyma, avšak jejich obsahový význam se liší.

Správní řízení je akt aplikace práva, kdy správní orgán rozhoduje o právech a povinnostech jmenovitých osob, proto v této kapitole popíši vztah orgánů veřejné správy k termínům „pravomoc“ a „působnost“ a dále samotný pojem správního procesu.

V části přímo řešící zásady ve správním právu a správním řízení pak přikládám velký důraz na principy, které se týkají veřejného zájmu, jelikož veřejný zájem považuji jako zastřešující téma této práce.

5.1 Subjekty a vykonavatelé veřejné správy

Při materiálním pojetí veřejné správy, jakožto určitého druhu organizované činnosti, vyvstane jako první významná otázka to, kdo jsou nositelé úkolů veřejné správy. V kontinentální právní kultuře se má obecně za to, že veřejné úkoly připadají originárně státu, který pak může veřejnou správu delegovat na další subjekty pomocí zákonů. To znamená, že stát je vždy nositelem veřejné správy a ty právnické a fyzické osoby, o kterých to stanoví ústava nebo zákon.

Výjimku v tomto pohledu představují územní samosprávné celky, které mají Ústavou dané právo na samosprávu. V tomto případě tedy stát toto právo pouze uznává a potvrzuje. Vzhledem k obecné povaze, jakým je nárok na samosprávu v Ústavě stanoven, je nutné ho dále konkretizovat zákonem, jelikož v Ústavě se už nedovodíme, čeho přesně se má samospráva týkat.

V současné době také dochází čím dál častěji k tomu, že subjekty veřejné správy se stávají i osoby práva soukromého na základě zákonného ustanovení. To má za následek potřebu modernějšího členění veřejné správy, kde nefigurují pouze státní subjekty, ale také subjekty na základě zákonné delegace.

Dušan Hendrych veřejnou správu ve své knize „Správní právo: obecná část“ člení následovně:

- Veřejná správa vykonávaná státem (státní správa).
- Veřejná správa vykonávaná jinými subjekty jako nositeli veřejné správy na základě zákonné delegace.

Z tohoto základního členění poté vyvozuje tyto možné subjekty veřejné správy:

- Stát
- Veřejnoprávní korporace (územní, osobní nebo věcná)
- Veřejné ústavy a podniky
- Fyzické a právnické osoby soukromého práva⁶¹

Díky této klasifikaci jsme schopni určit s jakými subjekty si můžeme spojit určitou pravomoc a odpovědnost. Z pohledu správního práva však tato klasifikace nestačí, jelikož kromě „subjektů“ veřejné správy správní právo operuje i s pojmem „vykonavatelé“ veřejné správy. Vykonavatelem veřejné správy je ten, kdo veřejnou správu vykonává ve jménu subjektu veřejné správy. Pokud je tedy subjektem veřejné správy stát, poté ministerstvo nebo jiný ústřední orgán je jejím vykonavatelem.

Vykonavatelem se obecně označuje orgán nebo oprávněný zástupce subjektu veřejné správy. Struktura vykonavatelů pak vychází z vnitřního členění konkrétního subjektu veřejné správy. S tímto pojmem úzce souvisí také termín „úřad“, který je v Ústavě často užíván ve spojení „správní úřad“. Před přijetím dnešní Ústavy se na pojem úřad pohlíželo zejména ve funkčním pojetí, kdy představoval souhrn určitých kompetencí. V tomto pojetí se úřadem rozuměl představitel určitého orgánu veřejné správy jako např. vláda, ministr, zemský prezident nebo okresní hejtman. Toto pojetí je však zavádějící, jelikož český jazyk dává slovu „úřad“ trojí význam:

- Funkční pojetí – zákonem stanovený a přesně ohraničený okruh záležitostí, které jsou přiřazeny nějaké organizační jednotce nebo přímo orgánu jako jejich působnost, kterou vždy vykonávají fyzické osoby jako monokratické nebo kolegiální orgány příslušného subjektu veřejné správy.

⁶¹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. Str. 65-66.

- Institucionální pojetí – Obecné označení organizační jednotky, které je přikázána určitá věcná a územní působnost.
- Pojetí pomocného útvaru – soubor osob přidáný orgánu na pomoc při výkonu jeho funkce a tvořící organizační jednotku bez vrchnostenské pravomoci vydávat abstraktní nebo konkrétní právní akty.⁶²

Dnes správní právo na pojem úřad nahlíží převážně v institucionálním pojetí, tedy že úřad představuje určitou organizační jednotku, která plní veřejné úkoly pomocí prostředků veřejného práva. Nezáleží tudíž na tom, jaká konkrétní osoba úkol plní, ale zda tak koná orgán nebo zástupce v rámci daného správního úřadu. Důležité je zmínit, že o správní úřad se jedná pouze tehdy, pokud k plnění veřejných úkolů užívá prostředků veřejného práva. Pokud vykonavatel plní veřejné služby pomocí prostředků práva soukromého, nejedná se o správní úřad.

5.2 Působnost a pravomoc orgánů veřejné správy

Otázka působnosti je obzvláště důležitá v té části veřejné správy, kterou vykonává stát přímo svými orgány a správními úřady, nebo nepřímo prostřednictvím jiných subjektů veřejné správy. Důležitost je dána zejména velkým objemem a různorodostí státem vykonávané veřejné správy a vysokou mírou složitosti organizační struktury vykonavatelů. Vymezení působnosti a její kvalita je základním předpokladem efektivní veřejné správy. Působnost můžeme dělit na věcnou, územní a osobní.

Věcná působnost se dále dělí na všeobecnou a dílčí. Všeobecná správní působnost představuje koncentraci výkonu veřejné správy na určitém území u jednoho vykonavatele. To znamená, že výkon veřejné správy ve všech oblastech určitého území náleží jednomu vykonavateli s výjimkou těch, které zákon přikázal provádět jinému vykonavateli. Příkladem správního úřadu s všeobecnou správní působností může být například obecní nebo krajský úřad.

Dílčí působnost je výsledkem dělby práce a touto působností se vyznačují zejména jednotlivá ministerstva a jiné ústřední nebo místní správní úřady. Tento typ působnosti představuje jednotlivá odvětví veřejné správy, ze kterých plynou věcně příbuzné veřejné úkoly. Jedná se například o oblast zdravotnictví, dopravy, školství, sociální péče apod.

⁶² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. Str. 66-67.

Doplňujícím členěním může být členění pomocí horizontální nebo vertikální dekoncentrace. U horizontální dekoncentrace dochází k členění na stejném stupni organizace a oproti tomu u vertikální dekoncentrace se působnost přesune z vyššího stupně na stupeň nižší.

Po stanovení věcné působnosti vyvstává otázka, na jakém území smí daný vykonavatel plnit jemu svěřené veřejné úkoly. Tuto otázku řeší územní působnost, která může být celostátní nebo místní (regionální). Ryzí územní působnost má podobu orgánu nebo správního úřadu se všeobecnou působností v němž se soustředí veškerá veřejná správa na daném území. V praxi jde však o kombinaci věcných i územních aspektů za účelem dosažení co nejefektivnějšího fungování veřejné správy.

K výkonu veřejné správy v rozsahu své působnosti potřebuje správní úřad nebo orgán kromě materiálních, finančních a osobních zdrojů také právní prostředky. Tyto právní prostředky představuje pravomoc, která dává subjektu oprávnění vykonávat veřejnou moc. Správní orgán s tímto oprávněním má možnost autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech subjektů, které s ním nejsou v rovnoprávném postavení a rozhodnutí, která orgán učiní nezávisí na vůli subjektu, kterému jsou adresována. Způsoby, jakým může orgán uskutečňovat tuto pravomoc jsou:

- Vydání nařízení, příbuzných abstraktních aktů nebo opatření obecné povahy.
- Vydání správních aktů.
- Uzavírání veřejnoprávních smluv.
- Výkonem rozhodnutí.
- Správním dozorem.⁶³

5.3 Správní proces

„Správní proces je postupem, jehož cílem je vydat správní akt (akt aplikace práva) schopný způsobit účinky v něm předvídané (nabýt právní moci): založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti v dané věci správnímu orgánu nepodřízených osob (akt konstitutivní), nebo je autoritativně stvrdit (akt deklaratorní).“⁶⁴ Správní proces je určitým typem rozhodování v situacích, kdy je daný případ potřeba řešit vydáním správního aktu, který by měl být přesvědčivý a silný natolik, aby o jeho účincích nemohly být vedeny pochybnosti. Osoby,

⁶³ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. Str. 75-76.

⁶⁴ VOPÁLKA, Vladimír. *Pojem správního řízení* (2016). In: *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. Str. 246.

jejichž práv a povinností se rozhodnutí týká, mohou svá práva a zájmy hájit pomocí jim svěřených procesních práv. Autoritativní rozhodnutí však vždy vychází od správního orgánu, a tudíž ve správním procesu funguje princip nerovnosti stran. Právní předpisy proto zavazují i správní orgány, aby chránily práva osob účastnících se správního procesu, tzn. podávaly důležité informace, poučení a při konfliktu veřejného zájmu se zájmem soukromým vydaly takové rozhodnutí, které spravedlivě vyvažuje oba typy zájmů. Správní řízení je veřejnoprávní aplikace práva, kdy správní úřady rozhodují *in rem* (ve věci – předmět řízení) a *ad personam* (jmenovitě určené osobě) a jejíž výsledkem je autoritativní rozhodnutí správního orgánu, které nazýváme individuální správní akt.

Rád bych též zmínil existenci dělení správního řízení na obecné a zvláštní. Toto dělení se uplatňuje v momentech, kdy se použije právního principu „*lex specialis derogat generali*“, čili použití zvláštního právního předpisu oproti obecnému. V kontextu správního práva procesního jde o situaci, kdy správní řád odkazuje na jiný právní předpis. Příkladem může být zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. V tomto zákonu je věnována část třetí řízení o přestupcích a toto specifické řízení upravuje v ustanoveních § 60-102.

Zároveň je důležité si uvědomit, že označení „zvláštní“ nepředstavuje „ojedinělé“. Správní řád, jakožto obecný zákon správního práva procesního, je primárně využíván jako zákon subsidiární, tj. podpůrný zákon pro již existující konkrétní právní úpravy. To znamená, že právní normy v něm obsažené se použijí v případech, kdy danou úpravu konkrétní věci nenalezneme v zákonu speciálním.

5.3.1 Subjekty správního řízení

Mezi subjekty správního řízení řadíme nositele procesních práv a povinností, kteří mají zásadní vliv na průběh a výsledek správního řízení. V procesně-právním vztahu to jsou na jedné straně správní orgány, které vystupují jako nositelé veřejnosprávních pravomocí a na straně druhé účastníci řízení, vůči kterým je tato pravomoc vykonávána. Tyto subjekty označujeme jako „hlavní účastníky řízení“, kdy ke správnímu řízení je vždy nutný správní orgán a alespoň jeden účastník.⁶⁵

⁶⁵ VOPÁLKA, Vladimír. *Subjekty správního řízení* (2016). In: *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. Str. 260.

Vedle těchto dvou základních skupin účastníků ve správním řízení mohou vystupovat i další správní orgány a osoby, které bývají označovány jako „zvláštní“ nebo „další“ subjekty řízení. Jedná se zejména o nadřízené orgány, dotčené orgány, jiné dotčené osoby apod. Tyto subjekty se do řízení zapojují, je-li jim dán prostor k prosazování svých zájmů, či aby určité zájmy chránily a prosazovaly, stanoví-li tak zákon.

Právní úprava správního řízení též předpokládá účast i dalších osob, které nejsou účastníky, ale mají specifickou úlohu či postavení, které jim zadávají určitá procesní práva a povinnosti. Označují se jako „osoby na řízení zúčastněné“ a jedná se například o svědky, znalce, tlumočníky, osoby disponující listinou nebo věcí, která je předmětem úředního ohledání apod.⁶⁶

5.4 Pojem zásada ve správním právu

Stejně jako u jiných právních odvětví i správní právo vychází z určitých zásad neboli principů, které by měly správní orgány respektovat a řídit se jimi. V této části práce uvedu výčet těchto zásad, jejich vliv na správní proces a správní orgány jako takové. Větší pozornost věnuji zásadám, které se dotýkají veřejného zájmu, jelikož rozbor pojmu „veřejný zájem“ považuji za hlavní téma této práce, a proto usuzuji jako přínosné ho upřednostnit před jinými aspekty, kterých se zmíněné principy týkají.

Zmíním také, že názory odborníků se na toto téma liší v pohledu na to, zda zásady dělit na „obecné“ a zásady týkající se výhradně procesního práva. Při mém studiu publikací různých autorů jsem došel k osobnímu závěru, že toto dělení je opodstatněné. Je pravdou, že aktuální právní úprava správního řádu⁶⁷ zásady pojala tak, aby jejich aplikace působila všeobecně na všechny oblasti správního práva, avšak po zpracování této kapitoly si osobně myslím, že stále existují zásady obsažené ve SpŘ, které jsou specifické pro právo procesní.

5.4.1 Základní zásady činnosti správních orgánů

Základní zásady činnosti správních orgánů nalezneme v současné právní úpravě správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád), a to konkrétně v části první zákona, která upravuje zmíněné základní principy v ustanoveních § 2-8. Působnost těchto zásad však nedopadá pouze na část týkající se správního řízení, kterou správní řád primárně upravuje, ale

⁶⁶ SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2017. Str. 76.

⁶⁷ Dále jako SpŘ, pozn. aut.

na všechny formy činnosti veřejné správy. Těmito činnostmi chápeme např. vydávání vyjádření osvědčení a sdělení (část čtvrtá SpŘ), veřejnoprávní smlouvy (část pátá SpŘ), vydávání opatření obecné povahy (část šestá SpŘ) a také řešení stížností v části sedmé SpŘ. Tím ale širší působnosti základních zásad uvedených v ustanoveních § 2-8 SpŘ nekončí. V ustanovení § 177 odst. 1 téhož zákona se píše: „*Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.*“⁶⁸ Jinak řečeno, základní zásady uvedené v § 2-8 jsou použity při výkonu veřejné správy i v těch případech, kdy zvláštní (speciální) zákon vylučuje užití správního řádu, avšak sám o sobě neobsahuje úpravu obsahující uvedené zásady. V praxi to znamená, že dané zásady se aplikují například také pro normotvornou činnost správních orgánů, tj. vydávání obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí nebo krajů. V následující části vypíši jednotlivé zásady, které nalezneme ve zmíněných ustanoveních § 2-8 SpŘ., kdy některé z nich přiblížím za užití komentářů různých autorů či judikatury. Správní řád stanoví tento okruh základních zásad:

- Zásada zákonnosti (§ 2 odst. 1)
- Zásada zákazu zneužití správního uvážení (§2 odst. 2)
- Zásada ochrany dobré víry (§ 2 odst. 3)
- Zásada ochrany veřejného zájmu (§ 2 odst. 4)
- Zásada individuálního posouzení každé věci (§ 2 odst. 4)
- Zásada legitimního očekávání (§ 2 odst. 4)
- Zásada materiální pravdy (§ 3)
- Zásada užitečnosti a vstřícnosti veřejné správy jakožto služby veřejnosti (§ 4 odst. 1)
- Zásada poučovací povinnosti správního orgánu (§ 4 odst. 2)
- Zásada smírného řešení věci (§ 5)
- Zásada rychlosti (§ 6 odst. 1)
- Zásada hospodárnosti a flexibility správního orgánu (§ 6 odst. 2)
- Zásada procesní rovnosti účastníků (§7 odst. 1)
- Zásada nestrannosti správního orgánu (§ 7 odst. 1)
- Zásada vzájemného souladu souvisejících zařízení (§ 8 odst. 1)

⁶⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

- Zásada spolupráce správních orgánů (§ 8 odst. 2)⁶⁹

5.4.1.1 Zásada zákonnosti

Zásada zákonnosti (legality) se dá považovat za nejdůležitější zásadu ve veřejné správě, jelikož tvoří základ pro veškerou činnost správních orgánů. Tato zásada je projevem ústavní zásady legality, která je v Ústavě zakotvena ve čl. 2 odst. 3 a zní následovně: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“⁷⁰

V oblasti správního práva to tedy znamená, že správní orgány konají v souladu se zákony a ostatními právními předpisy. Označení ostatní právní předpisy zahrnuje též mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu či prováděcí právní předpisy vydávanými ústředními správními orgány nebo územními samosprávnými celky.

Zásada zákonnosti určuje podmínky, meze a způsob výkonu pravomocí svěřených správním orgánům, a to zejména vůči spravovaným osobám. Z její podstaty, tj. zásady zákonnosti, se vytváří základ pro uplatnění dalších zásad, neboť jejich obsah, uplatnění a závaznost, jsou dány zákonem.

K předmětu zásady zákonnosti Skulová S. ve své publikaci „Správní právo procesní“ dodává: „*Zásada zákonnosti nesleduje pouze soulad postupu správních orgánů s předpisy procesními, ale také hmotněprávními (vymezení oprávnění a povinností, o nichž se rozhoduje) a kompetenčními (otázka pravomoci a působnosti správních orgánů).*“⁷¹

Důležité je také zmínit, že daná zásada se nevztahuje výlučně na správní orgány, ale respektovat její principy musí například i všechny ostatní subjekty, které vystupují ve správním řízení (dotčené orgány, znalci, účastníci řízení, další dotčené osoby apod.), ačkoliv v menší intenzitě.

5.4.1.2 Zásada zákazu zneužití správního uvážení

Tato zásada určuje nemožnost správního orgánu zneužívat svou pravomoc. Jak uvádí V. Vopálka ve svém příspěvku v publikaci „Správní právo: obecná část“: „*Správní orgán nesmí zneužívat svou pravomoc, uplatnit ji může pouze k těm účelům, k nimž mu byla svěřena, a*

⁶⁹ HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 5. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Str. 9.

⁷⁰ Ústavní zákon č. 1/1993, Ústava České republiky.

⁷¹ SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2017. Str. 47.

v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Přitom dbá i na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem.“⁷²

S touto zásadou je úzce spojený pojem „správní uvážení“, který představuje zákonem podloženou volnost správního orgánu zvolit při řešení konkrétního případu jedno z více právně možných rozhodnutí. Tato volnost ale nepředstavuje „absolutní uvážení“, které vylučuje fakt, že i přes volnost správního orgánu při výběru rozhodnutí, je stále vázán tak činit na základě zákona a v jeho mezích.

Nejvyšší správní soud se k této problematice vyjádřil následovně: „*Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.*“⁷³ Dodávám, že tato zásada napomáhá korektně interpretovat a zároveň i naplňovat zásadu zákonnosti, jelikož blíže zdůrazňuje její hmotněprávní a kompetenční aspekty.

5.4.1.3 Zásada ochrany veřejného zájmu

Tuto zásadu nalezneme v ustanovení § 2 odst. 4 SpŘ., ve kterém se píše: „*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.*“⁷⁴ Veřejný zájem, jakožto neurčitý právní pojem, je pro výkon správních orgánů blíže specifikován zákonodárcem v jednotlivých zákonech, kde je vyjádřen zejména jako určitý účel, tj. cíl výkonu pravomoci či úkol veřejné správy. Vzhledem k jeho obecnosti tedy správní orgán vždy vychází z jeho konkretizace zvláštním zákonem, která umožňuje snadnější interpretaci veřejného zájmu v jednotlivých případech. Toto pravidlo logicky navazuje na zásadu zákazu zneužití správního uvážení, kdy ho dále rozvíjí určením veřejného zájmu v dané situaci a tím tak pomáhá vytvářet prostor pro správní uvážení.

S touto zásadou též úzce souvisí zásada individuálního posouzení každé věci a zásada legitimního očekávání. První zmíněná zásada v kontextu toho, že v předešlém odstavci řešený veřejný zájem je ve správním právu často definován značně odlišně a v některých situacích si

⁷² VOPÁLKA, Vladimír. *Základní zásady činnosti správních orgánů* (2016). In: *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. Str. 253.

⁷³ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 30. 5. 2007, sp. zn. 5 As 51/2007.

⁷⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

mohou jednotlivé veřejné zájmy dokonce i odporovat. Proto je důležité, aby správní orgán náležitě posoudil všechny relevantní okolnosti daného případu a vhodně jednotlivé zájmy (veřejné i soukromé) vyvažoval a snažil se v nich najít co nejvyšší souladnost.

Zásada legitimního očekávání se projeví zejména v případech, kdy správní orgán rozhoduje ve skutkově shodných nebo podobných případech. Měl by proto brát zřetel, aby z jeho rozhodnutí nevznikaly nedůvodné rozdíly v řešení jednotlivých případů, což by mělo za následek nežádoucí snížení předvídatelnosti činnosti veřejné správy. Tato zásada však nemá absolutní povahu. „*Odchýlit se od určité správní praxe, jež se případně ve správní praxi vytvořila, totiž správní orgán může, avšak zásadně pouze do budoucna („požadavek zavedení změny ex ante“ a „zákaz změny ex post“), z racionálních důvodů („požadavek rozumnosti takové změny“) a pro všechny případy („jasný aplikační rozsah“), kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká.*“⁷⁵

5.4.1.4 Zásada materiální pravdy

V současném znění SpŘ se kladou na správní orgán méně přísné nároky na naplnění této zásady. V předešlé úpravě zákonodárce dal správnímu orgánu povinnost zjistit „*přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí.*“⁷⁶ Současné znění prošlo tzv. racionalizací a ukládá správnímu orgánu povinnost zjistit stav věci „*bez důvodných pochybností*“ jehož nezbytný rozsah je určen souladem s požadavky uvedenými v ustanovení § 2 SpŘ. To znamená, že je správní orgán povinen zjistit skutkový stav věci dostatečně k řádnému posouzení a uplatnění zásad legality, přiměřenosti, legitimního očekávání a souladu s veřejným zájmem.

5.4.1.5 Zásada procesní rovnosti účastníků

Tato zásada vychází z ústavněprávních principů rovnosti a zákazu diskriminace a úzce s ní souvisí i zásada nestrannosti správního orgánu. Obě zásady jsou uvedeny v ustanovení § 7 správního řádu. Na základě těchto principů má správní orgán postupovat tak, aby vůči dotčeným osobám jednal nestranně a spravedlivě. V případech, kdy by rovnost účastníků mohla být ohrožena má správní orgán povinnost učinit opatření, která povedou k jejímu zajištění.

⁷⁵ HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 5. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Str. 10.

⁷⁶ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení.

V druhém odstavci zmíněného ustanovení se ukládá povinnost správnímu orgánu zajistit takové podmínky, včetně organizačních a technických prostředků, které umožní procesně způsobilým osobám řádně uplatňovat svá práva, a to bez ohledu například na zdravotní postižení účastněných osob.

5.4.2 Zásady správního řízení

Zásady v ustanoveních § 2-8 SpŘ, které jsem nastínil v předešlé části se vztahují kromě postupů správních orgánů v rámci správního řízení také na ostatní oblasti správního práva. Existují však zásady, které jsou specifické pro správní proces a které nazýváme zásady procesní či zásady správního řízení. Tyto zásady však, oproti předešlé právní úpravě, tj. zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, nejsou výslovně vyjmenovány v současném správním řádu. Jejich projevy ale nacházíme v právní úpravě správního řízení ve správním řádu či zvláštních ustanovení o správním řízení v zákonech speciálních. Zásady správního řízení, které nalezneme v ustanoveních správního řádu:

- Zásada písemnosti správního řízení (§ 15 odst. 1)
- Zásada ústnosti (§ 49 odst. 1)
- Zásada neveřejnosti (§ 49 odst. 2)
- Zásada oficiality (§ 46 odst. 1)
- Zásada dispoziční (§ 44 odst. 1)
- Zásada dvojinstančnosti správního řízení (§ 88 odst. 1)
- Zásada jednotnosti řízení (§ 36 odst. 1)
- Zásada koncentrace řízení (§ 36 odst. 1)
- Zásada zjištění skutkového stavu věci (§ 50 odst. 3)
- Zásada vyšetřovací (§ 50 odst. 2)
- Zásada volného hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4)
- Zásada řádného odůvodnění (§ 68 odst. 3)

Tyto vyjmenované zásady, stejně jako základní zásady činnosti správních orgánů, mají přispívat korektnímu výkladu konkrétních ustanovení zákona. Jedná se o zásady interpretační a některé z nich se nemusí projevovat v absolutní podobě, ale často u nich dochází k určitým úpravám či jsou použity v kombinaci s jinými zásadami. „*Některé ze základních zásad činnosti správních orgánů zařazených do části první zákona jsou ve vlastní úpravě správního řízení, tedy*

v části druhé, resp. třetí správního řádu určitým způsobem doplněny, upřesněny či konkretizovány, jak to vyžaduje procedura správního řízení.⁷⁷ V následujících odstavcích, stejně jako u zásad činnosti správních orgánů, blíže popíši jednotlivé zásady a jejich vliv na správní proces.

5.4.2.1 Zásada písemnosti správního řízení a zásada ústnosti

Zásada písemnosti je uvedena v ustanovení § 15 odst. 1 SpŘ a charakterizuje správní řízení jako postup primárně vedený na základě písemných podkladů, které jsou dle zákona řazeny do spisu. Ne vždy však zákon stanoví písemný postup. Mohou nastat situace, kdy je ke splnění účelu řízení nutné ústní jednání, které může správní orgán nařídit. V takové situaci se uplatní zásada ústnosti, kterou nalezneme například v ustanovení § 49 odst. 1 SpŘ.

5.4.2.2 Zásada neveřejnosti

Správní řízení se zpravidla vede neveřejně. To vyplývá zejména z důvodu častého zaznamenávání citlivých informací, které mohou tvořit utajované informace, skutečnosti, na něž se vztahuje povinnost mlčenlivosti nebo nutnost chránit práva dotčených osob či veřejný zájem. Zásada veřejnosti se uplatňuje zejména u ústního jednání za účasti veřejnosti, které ale musí splňovat zákonem dané podmínky: „*Ústní jednání je neveřejné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že jednání nebo jeho část jsou veřejné. Při určování veřejného ústního jednání dbá správní orgán na ochranu utajovaných informací a na ochranu práv účastníků, zejména práva na ochranu osobnosti, jakož i na ochranu mravnosti.*“⁷⁸

5.4.2.3 Zásada oficiality a zásada dispoziční

Zásada oficiality představuje úkony v úřední pravomoci správního orgánu, které nezávisí na vůli jeho účastníků. Jedná se například o zahájení řízení z moci úřední, které je uvedené v ustanovení § 46 SpŘ a následné vedení řízení a osoby jednající a vystupující navenek za příslušný správní orgán (viz. ustanovení § 15 odst. 2 SpŘ).

⁷⁷ SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2017. Str. 68.

⁷⁸ Ustanovení § 49 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zásada dispoziční se projeví v případech, kdy se zahájení řízení děje na žádost účastníka nebo účastníků řízení (ustanovení § 44 SpŘ) nebo pokud účastník zúží či zruší předmět žádosti (ustanovení § 45 odst. 4 SpŘ). Dispoziční zásada vyjadřuje určitý prostor správnímu orgánu pro volnou úvahu, zda uplatní nebo neuplatní určitý postup. Správní orgán je i v tomto případě však vázán základními zásadami, a to zejména zásadou legality, přiměřenosti a dodržáním jednání v souladu s veřejným zájmem, který v kontextu řízení představuje naplnění účelu správního řízení a jeho řádné provedení.

5.4.2.4 Zásada dvojinstančnosti správního řízení

Touto zásadou zaručujeme možnost dosáhnout tzv. devolutivního účinku, tj. aby bylo možno danou věc přezkoumat správním orgánem vyššího stupně. Tento princip je ve správním řádu spojen s částí zabývající se odvoláním jako řádným opravným prostředkem správního řízení, konkrétně se jedná o ustanovení § 88 odst. 1 SpŘ: „*Neshledá-li správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, podmínky pro postup podle § 87, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání.*“⁷⁹

5.4.2.5 Zásada jednotnosti řízení, zásada koncentrace řízení

Jednotností řízení rozumíme skutečnost, že správní řízení by mělo mít strukturu jistého procesního celku, který probíhá od jeho začátku až po jeho konec předem zákonem stanoveným způsobem (např. rozhodnutím ve věci). Princip jednotnosti řízení se projevuje možností účastníků řízení navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí (ustanovení § 36 odst. 1 SpŘ).

Opakem této zásady je zásada koncentrace řízení. Ta dává správnímu orgánu možnost omezit oprávnění účastníka řízení navrhopvat důkazy např. jen do určitého stadia řízení. Tato zásada se uplatňuje spíše výjimečně a nalezneme jí například v ustanovení § 89 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon: „*Závazná stanoviska, která mohou dotčené orgány uplatňovat podle § 4 odst. 4, a námitky účastníků řízení a připomínky veřejnosti musí být uplatněny nejpozději při ústním jednání, případně při veřejném ústním jednání, při kterém musí být nejpozději uplatněny také připomínky veřejnosti; jinak se k nim nepřihlíží...*“⁸⁰

⁷⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁸⁰ Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

5.4.2.6 Zásada zjištění skutkového stavu věci

Tato zásada je modifikací zásady materiální pravdy uvedené v základních zásadách činnosti správních orgánů. Jak uvádí Vopálka v publikaci „Správní právo: obecná část“: „*správní orgán má postupovat s náležitou péčí, nese odpovědnost za právnost svého postupu i jeho výsledku, proto se nemůže spokojit jen s formální pravdou o rozhodných skutečnostech.*“⁸¹

V ustanovení § 50 odst. 3 SpŘ se uvádí, že správní orgán má povinnost i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch účastníka řízení, jemuž má být uložena určitá povinnost. Kromě správního orgánu může k naplnění zásady materiální pravdy přispět i účastník řízení tím, že využije svého práva vyjádřit v řízení své stanovisko, požadovat od správního orgánu informace o řízení či se vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí ve věci před jeho vydáním (ustanovení § 36 SpŘ).

Zjištění skutkového stavu věci řešil i krajský soud v Hradci Králové ve svém rozhodnutí ze dne 22. 12. 2000: „*Správní orgán je povinen zjistit před vydáním rozhodnutí přesně a úplně skutečný stav věci. Není přitom vázán jen návrhy účastníků řízení. S ohledem na zásadu materiální pravdy musí správní orgán zjistit stav věci spolehlivě i za případné nečinnosti účastníků řízení.*“⁸²

5.4.2.7 Zásada vyšetřovací

Zásada vyšetřovací je dalším upřesněním zásady materiální pravdy (ustanovení § 3 SpŘ). Tuto zásadu dále rozvádí v ustanovení § 50 odst. 2 a 3 SpŘ, kde se ukládá povinnost správnímu orgánu opatřovat podklady pro vydání rozhodnutí, za které nese orgán odpovědnost. Povinnost opatření podkladů může být svěřena i účastníkům řízení na jejich požádání, pokud to neohrozí účel řízení. Účastníci jsou též povinni poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.

Modifikátorem této zásady je zásada projednací vyjádřená v ustanovení § 52 SpŘ, které zní následovně: „*Účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění*

⁸¹ VOPÁLKA, Vladimír. *Základní zásady činnosti správních orgánů* (2016). In: *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. Str. 256.

⁸² Rozhodnutí KS Hradec Králové ze dne 22. 12. 2000, sp. zn. 30 Ca 221/2000, č. 753/2001. In: *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 5. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Str. 171.

stavu věci.“⁸³ Ačkoliv se zde píše, že správní orgán není návrhy účastníků vázán, současně je povinován provádět takové důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci, což je odkaz na zásadu uvedenou v ustanovení § 3 SpŘ.

5.4.2.8 Zásada volného hodnocení důkazů

Volné hodnocení důkazů správním orgánem nalezneme v ustanovení § 50 odst. 4 SpŘ: „*Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.*“⁸⁴ Dle této zásady správní orgán hodnotí každý podklad zvlášť a také všechny podklady v souhrnu dle svého uvážení. Pouze pokud má určitý podklad zákonem stanovenou závaznost, je mu správní orgán povinen ze zákona přiznat důkazní sílu určenou legislativou. Při tomto volném hodnocení je správní orgán povinen pečlivě zkoumat všechny věci co v daném řízení vyšly najevo, a to jak z vlastní činnosti, tak i z toho co uvedli účastníci řízení.

5.4.2.9 Zásada řádného odůvodnění

Řádné odůvodnění úzce souvisí s předešlou zásadou volného hodnocení důkazů. Správní orgán je v odůvodnění svého rozhodnutí povinen uvést konkrétní kroky, které použil při hodnocení podkladů pro rozhodnutí a zároveň jak nakládal s návrhy a námitkami účastníků řízení (ustanovení § 68 odst. 3 SpŘ).

⁸³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁸⁴ Tamtéž

6 ZÁVĚR

Hlavním cílem této kvalifikační práce bylo co nejpřesněji vymezit a definovat pojem veřejného zájmu v oblasti práva. Toho jsem se snažil docílit analýzou tvrzení autorů z různých vědních disciplín, platné legislativy ČR a judikatury soudů. Dalšími cíli bylo popsat příbuzné pojmy jako soukromý zájem či zájmová skupina a charakterizovat vliv zásad na správní proces.

První položenou otázkou v úvodu práce bylo, co přesně spadá pod veřejný zájem. Samotný zájem, jak je uvedeno v první kapitole této práce, je touha jedince prosadit určitou věc a která je každému člověku jedinečná jejím předmětem, intenzitou a trváním. Zájem jako takový tudíž vždy vychází z jednotlivce. Jak zjistíme dále, tito jedinci se přirozeně sdružují na základě těchto zájmů, které jsou jim společné a utvářejí zájmové skupiny. Tyto zájmové skupiny poté představují zájmy skupinové, resp. kolektivní. Zde se poprvé setkáváme s příklady veřejného zájmu, kdy tyto skupinové zájmy mohou po určité době dospět do stavu, ve kterém je společnost začne považovat za zájmy veřejné. Příkladem mohou být různé ekologické zájmové skupiny, jejichž snažení může daná společnost vnímat jako obecně prospěšné a nadřazené zájmům individuálním.

Dalšími příklady veřejného zájmu, kromě ochrany životního prostředí, mohou být například výstavba dopravní infrastruktury, ochrana kulturních památek, ochrana a péče o zdraví, zajištění bezpečnosti státu a jeho občanů apod. Při sledování toho, co je veřejným zájmem, vycházíme zejména z faktu, že určitý kolektivní zájem začne daná společnost vnímat jako nadřazený zájmům individuálním. Vytváří se jakýsi společenský konsens na tom, co je považováno za obecně prospěšné pro všechny členy komunity, a to i přes skutečnost, že v některých případech může takový zájem zasahovat a omezovat zájmy jednotlivých členů oné společnosti.

Důsledkem toho je nekončící vývoj oblastí, které představují veřejný zájem, jelikož ruku v ruce s vývojem společnosti se vyvíjí i společenský názor na to, co je a není veřejným zájmem. Otázku, co spadá pod veřejný zájem tedy lze zodpovědět, avšak zároveň výčet těchto veřejných zájmů není v žádném případě pevně daný a tak, jak se bude měnit společnost a její priority, se budou měnit i veřejné zájmy.

Otázka univerzální definice veřejného zájmu je v současné době stále nezodpovězena a po zpracování této práce si myslím, že je to tak správně, alespoň z právního hlediska. Tuto otázku řeším průběžně ve druhé a třetí kapitole. Veřejný zájem jako neurčitý právní pojem má díky jeho obecnosti významnou funkci při tvoření a aplikaci právních norem. Jeho síla spočívá

zejména v schopnosti pojmout široký okruh situací, které musí právo řešit a interpretační svobodě, kterou dává zákonodárci při tvoření právní normy a posléze i výkonnému orgánu při její aplikaci. Tato všestrannost má však svá úskalí, kdy výhodou je zmíněná svoboda jeho užití ale zároveň při jeho aplikování hrozí riziko mylných interpretací, které mohou mít za následek nezákonný zásah do ústavou zaručených práv a svobod člověka. Proto považuji za velmi důležité v práci tento pojem pojmout z co nejvíce možných úhlů pohledu, protože jedině tak si člověk může udělat dostatečně detailní představu o tom, co veřejný zájem představuje v konkrétních případech.

Ve čtvrté kapitole této práce jsem se zabýval otázkou zásady a jejího vlivu na správní proces. Vycházel jsem ze zásad uvedených v současném znění správního řádu, tj. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Obsahem této kapitoly je výčet zásad vyskytujících se v uvedeném zákonu a popis jejich funkce, a to buď obecné či v působení na konkrétní právní normu.

Cílem této práce bylo, aby po přečtení čtenář odcházel s hlubším poznáním toho, co je veřejný zájem a jak ho chápe současné právo a zároveň získal obecnou představu o tom, jakou funkci a vliv mají zásady na výkon správních orgánů a na samotnou strukturu právních norem. Věřím, že se mi stanovené cíle podařilo naplnit a doufám, že alespoň některá z částí byla pro čtenáře obohacující.

7 RESUMÉ

In the first chapter, the thesis deals with the term "interest", especially from a lexicological point of view and its understanding by the scientific disciplines of sociology and psychology. This chapter also describes interest groups, their types, functions and areas in which they operate.

In the second chapter, the thesis examines concepts of "public interest" and "private interest" with more attention paid to the public interest. Here we find answers to the question of what is the subject of public interest and what is its definition. Also in this part of the bachelor's thesis I extensively use the case law of the Supreme Administrative Court and the Constitutional Court of the Czech Republic. The conflict of public and private interest is illustrated here by a well-known essay called "Tragedy of the commons" by Garrett Hardin.

The third chapter is entirely devoted to the topic of public interest, its occurrence and role in current legislation. Here we can find a list of many laws containing the term public interest with brief comments describing the role of the public interest in specific legal norms.

The fourth chapter deals with the principle and its influence on the administrative process. The principles used are taken from the current wording of the Administrative Procedure Code, ie Act No. 500/2004 Coll., The Administrative Procedure Code.

8 SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Knižní zdroje

ANTOŠ, Marek a WINTR, Jan. *Omezování svobod z důvodu veřejného zájmu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2017. ISBN 978-80-87975-68-8.

DOSTÁLOVÁ, Daniela; KŘIVKOVÁ, Kateřina. *Problematika existence a uplatňování veřejného zájmu*. In: *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999. ISBN 80-210-2236-1.

FIALA, Petr. *Definice zájmových skupin*. Politologický časopis 1/99 (1999). In: *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. ISBN 978-80-86729-53-4.

GERLOCH, Aleš a KYRZYŽANKOVÁ, Katarzyna. *Soukromé a veřejné v kontextu institucionálních a normativních proměn práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2017. ISBN 978-80-7380-705-4.

HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 5. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-134-9.

HYÁNEK, Vladimír. *Veřejný zájem – vymezení pojmu z pohledu ekonomů*. In: *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999. ISBN 80-210-2236-1.

KALNÝ, Miroslav. *Soukromý zájem ve veřejném prostoru*. 1. vydání. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2017. ISBN 978-80-261-0707-1.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 1995. ISBN 80-7179-028-1.

KOVÁŘ, Jiří. *Veřejný zájem a jeho prostorová stránka (příklad ČR)*. In: *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999. ISBN 80-210-2236-1.

KROUPA, Jiří. *Politologie* (1998). In: *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. ISBN 978-80-86729-53-4.

LABOUTKOVÁ, Šárka. *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. ISBN 978-80-86729-53-4.

LOUDA, Tomáš. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru: právní a ekonomické aspekty*. 1. vydání. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2010. ISBN 978-80-904024-8-5.

MALÝ, Ivan. *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu: sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie EDF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1999. ISBN 80-210-2236-1.

POTŮČEK, Martin. *Veřejná politika*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-591-6.

SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 3. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2017. ISBN 978-80-7380-688-0.

STEJSKAL, Jan. *Rozhodování o věcech veřejných*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-829-4.

THOMAS S., Clive. *Interest group*. Encyclopedia Britannica (1998). In: *Prosazování zájmů v EU: národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2009. ISBN 978-80-86729-53-4.

VÍTEK, Leoš. *Teorie společenské volby a politické rozhodování: vzájemná závislost*. In: *Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999. ISBN 80-210-2236-1.

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod ČR, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (platné znění z 1.7.2002-31.12.2005).

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

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

Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 184/2006 Sb., vyvlastňovací zákon, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura

Rozhodnutí KS Hradec Králové ze dne 22. 12. 2000, sp. zn. 30 Ca 221/2000, č. 753/2001

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 2 AS 11/2003

Nález pléna Ústavního soudu ČR ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 30. 5. 2007, sp. zn. 5 As 51/2007

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 10. 5. 2013, sp. zn. 6 As 65/2012

Internetové zdroje

Neurčité pojmy a veřejný zájem. Epravo.cz [online]. 2001 [cit. 2021-02-20]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/neurcite-pojmy-a-verejny-zajem9323.html>

Slovník spisovného jazyka českého. *soukromý.* [online]. ©2011 [cit. 2021-02-20]. Dostupné z: <https://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?hledej=Hledat&heslo=soukrom%C3%BD&sti=EMPTY&where=hesla&hsubstr=no>

Slovník spisovného jazyka českého. *veřejnost* [online]. ©2011 [cit. 2021-02-20]. Dostupné z: <https://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?heslo=ve%C5%99ejnost&sti=103148&where=hesla&hsubstr=no>

Slovník spisovného jazyka českého. *veřejný* [online]. ©2011 [cit. 2021-02-20]. Dostupné z: <https://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?hledej=Hledat&heslo=ve%C5%99ejn%C3%BD&sti=EMPTY&where=hesla&hsubstr=no>

Slovník spisovného jazyka českého. *zájem* [online]. ©2011 [cit. 2021-02-20]. Dostupné z: <https://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?hledej=Hledat&heslo=ve%C5%99ejn%C3%BD&sti=EMPTY&where=hesla&hsubstr=no>

Sociologická encyklopedie. *zájem* [online]. ©2017 [cit. 2021-02-20]. Dostupné z: <https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Z%C3%A1jem>