

Veřejný zájem

Jitka Dvořáková

Veřejnému zájmu jako neurčitému právnímu pojmu byla již jednou v časopise Ochrana přírody pozornost věnována (konkr. Ochrana příroda

č. 3/2008, autorka Svatava Havelková). Nicméně téma je to natolik zajímavé a neustále se rozvíjející, že mu bude věnován i následující příspěvek.

Ochrana veřejného zájmu je jednou ze zásad, kterými se musí řídit všechny správní orgány (§ 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění). Správní orgán musí dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem (příčemž orgány ochrany přírody z logiky věci zastupují ochranu veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny) a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Jak vyplyne dále, tento úkol není vůbec snadný.

Správní řízení a veřejný zájem

Se zjišťováním existence veřejného zájmu, popřípadě s řešením konfliktů střetů více veřejných zájmů se orgány ochrany přírody potýkají zejména v řízeních dle ust. § 43 odst. 3 a pak především dle § 56 odst. 1, resp. odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění (dále jen zákon). Dle § 43 odst. 3 zákona jednou z možností, kdy může příslušný orgán ochrany přírody povolit výjimku ze zákazů ve zvláště chráněných územích uvedených v ust. § 16, 26, 29, 34, § 35 odst. 2 a § 36 odst. 2 (tedy ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných území, např. ze zákazu povolovat a umisťovat nové stavby na území národní přírodní rezervace), je, když jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody. Dle ust. § 56 odst. 1 zákona pak příslušný orgán ochrany přírody může povolit výjimku ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, např. ze zákazu chytat kriticky ohrožený druh živočicha, pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody. Příčemž ve spojení s odstavcem 2 jmenovaného ustanovení jsou přesně definovány

jiné veřejné zájmy v situacích, kdy předmětem ochrany jsou chráněné druhy rostlin a živočichů podle práva Evropských společenství.

Hledání jiného veřejného zájmu

V obou zmíněných případech je tedy klíčové v průběhu správního řízení, tj. v procesu rozhodování, posoudit, zda existuje jiný veřejný zájem na záměru nebo činnosti a pak dále, pokud tento jiný veřejný zájem existuje, posoudit, zda převažuje nad veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny, kterou za veřejný zájem zákon výslovně označuje (viz § 58 odst. 1 zákona). Bohužel se můžeme relativně často setkat s tím, že z odůvodnění rozhodnutí tyto úvahy správního orgánu nejsou úplně zřejmé, zejména je nedostatečně odůvodněna existence jiného veřejného zájmu. Můžeme se setkat s tím, že správní orgán s tvrzeným veřejným zájmem žadatele zachází tak, jako by existoval automaticky, resp. pouze na základě tvrzení žadatele, a rovnou přejde k poměrování veřejných zájmů. Odvolací orgán pak v tomto případě nemá jinou možnost než rozhodnutí zrušit a vrátit věc k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Ovšem je třeba říci, že proces nalézání jiného veřejného zájmu a jeho následné poměrování s veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny není snadný, a to především z toho důvodu, že veřejný zájem je, jak už bylo zmíněno v úvodu, tzv. neurčitý právní pojem. Tedy nikde v zákoně nenajdeme jeho definici a už vůbec ne seznam všech možných veřejných zájmů. Ono totiž ani právní vymezení či definice veřejného zájmu nejsou možné, protože by bránily jeho všeobecné aplikaci jako nezbytného prvku fungování moderní demokracie a právního státu. Na druhou stranu neurčitost obsahu

a významu tohoto pojmu vede mnohdy k jeho překrucování tak, aby vyhověl předem danému zadání. Orgány ochrany přírody se tak mohou a jistě i budou setkávat s tím, že ryze soukromé zájmy jsou vydávány za zájmy veřejné. To samozřejmě rozhodování státních orgánů nijak neulehčuje, ovšem ani to neznamená, že na kvalitu jejich rozhodování jsou kladeny o to menší nároky, naopak. Spíše tedy než samotné vymezení jednotlivých veřejných zájmů v příslušných právních předpisech je důležité jejich nalézání v konkrétních situacích, tj. jejich aplikace. Příčemž nezbytným prvkem při jejich nalézání je transparentnost, která je zejména zajištěna svobodným přístupem veřejnosti k informacím (dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění a zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, v platném znění), případně dokonce i účastí dotčené veřejnosti v příslušných správních řízeních. Orgány ochrany přírody však musí mít na zřeteli, že nelze automaticky předpokládat, že veřejnost bude hájit pouze veřejné zájmy.

Rozhodovací praxe v souvislosti s nalézáním jiného veřejného zájmu v průběhu konkrétních správních řízení naráží na podstatné otázky – jaký je rozdíl mezi soukromým a veřejným zájmem, resp. mezi soukromým, veřejným a kolektivním zájmem? Jakým způsobem a kdo prokazuje existenci jiného veřejného zájmu v průběhu správního řízení? A podobně. Aplikace neurčitého právního pojmu, který není možné přesně jevově vymezit a dostatečně právně definovat, totiž vždy závisí na odborném posouzení správního orgánu v každém jednotlivém případě. Tím zákonodárce vytváří veřejné správě prostor, aby zhodnotila, zda konkrétní situace může být

subsumována pod rozsah takového pojmu či nikoli. Toto však nemusí být vůbec jednoduché. Orgánům ochrany přírody tak může být při hledání odpovědi na výše uvedené otázky velmi nápomocná judikatura soudů, která orgánům ochrany přírody dává určitý návod, jak v průběhu správního řízení, kde je nutné existenci jiného veřejného zájmu prokázat, postupovat.

Soudní judikatura¹⁾, veřejný zájem a ochrana přírody a krajiny

Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 28. 3. 1996 (I. ÚS 198/95, obdobně pak i v nálezu Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005) uvedl, že: „*ne každý kolektivní zájem lze označit za veřejný zájem*“. Tedy, že veřejný zájem je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný, přičemž uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin může být s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu. V rozhodování o tom, zda jde v konkrétní věci o veřejný zájem či nikoliv pak není v zásadě podstatné, jak velká, organizovaná či vlivná skupina lidí předmětný zájem hájí, ale zda lze tento zájem považovat za obecně prospěšný, což musí v průběhu správního řízení prokazatelně vyjít najevo. Dále Ústavní soud v tomto nálezu uvedl, že: „*veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek*“. To je třeba chápat v tom smyslu, že jiný veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Je tedy možné, že v určitém případě tvrzený zájem žadatele správní orgán shledá veřejným a v jiném případě nikoliv. Veřejný zájem tak do jisté míry představuje proměnlivou veličinu závislou na konkrétních podmínkách věci, což nemusí být pro orgány ochrany přírody ani pro účastníky snadné reflektovat. Samozřejmě však stále pro orgány ochrany přírody platí již na začátku zmíněné pravidlo, že v obdobných věcech rozhoduje správní orgán obdobně.

Problematikou veřejného zájmu jakožto neurčitelného právního pojmu se zabýval také Nejvyšší správní soud (NSS) ve svém rozhodnutí ze

dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003. Zde NSS konstatoval, že neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat a zdůraznil proměnlivost obsahu veřejného zájmu v čase, tzn. že obsah a rozsah neurčitého právního pojmu (zde veřejného zájmu) se může měnit a často to bývá podmíněno časem a místem aplikace normy. Tedy správní orgány si nemohou práci ulehčit tím, že pokud v jednom správním řízení např. shledají jiný veřejný zájem na výstavbě základní školy, shledají ho i u výstavby základní školy, jejíž realizace proběhne za 5 let v jiné obci, kde např. vzhledem k počtu dětí není další škola vůbec potřeba.

Nutnost posuzovat tvrzený jiný veřejný zájem ke konkrétní posuzované věci zdůraznil NSS ve svém rozhodnutí č. j. 6 As 65/2012 – 161 ze dne 10. 5. 2013. NSS vytknul Ministerstvu životního prostředí (MŽP), že v rozhodnutí o výjimce z obecného zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů nedostatečně odůvodnil zájem investora společnosti Skanska, a. s. na výstavbě bytů v oblasti přírodní památky Miličovské rybníky jako zájmu veřejného a taktéž, že tento zájem převažuje nad veřejným zájmem na ochraně zvláště chráněných živočichů. NSS vyjádřil, že: „*veřejný zájem musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého*“. Veřejný zájem je přitom třeba vyvodit z právní úpravy, z právní politiky a z posouzení různých hodnotových hledisek podle úkolů veřejné správy v příslušné oblasti (ochrany životního prostředí, sociální apod.). NSS v tomto konkrétním případě uvedl, že o výjimku žádala soukromá společnost, která chtěla realizovat svůj soukromý investiční záměr, jehož cílem je s největší pravděpodobností zisk. Skutečnost, že vedlejším důsledkem této podnikatelské činnosti je uspokojení bytové potřeby jejich zákazníků, ještě neznamená,

že tato výstavba představuje odpovídající veřejný zájem v sociální oblasti. NSS konkrétně uvedl, že: „*Ministerstvo nedostatečně odůvodnilo, v čem spatřuje naléhavý veřejný zájem na výstavbě bytů v příslušné lokalitě, kde tato výstavba zasahuje do ochrany zákonem zvláště chráněných druhů, a to způsobem, který zvolila osoba zúčastněná na řízení. Pokud by pak snad i existoval naléhavý veřejný zájem na výstavbě bytů, nebylo prokázáno, že jej nelze uspokojit jiným řešením, které by realizovalo požadovaný záměr na výstavbě bytů a současně minimalizovalo případný zásah do zákonné ochrany zvláště chráněných druhů živočichů*“. NSS tak zde zdůraznil, že orgány ochrany přírody v první řadě při veškerém svém rozhodování musí dbát na ochranu veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny.

NSS se taktéž v tomto rozhodnutí vyjádřil k otázce případného vážení dvou veřejných zájmů, které jsou v kolizi. NSS uvedl, že správní úřad musí nejprve řádně určit a individualizovat na konkrétní případ oba veřejné zájmy, které jsou ve hře, a poté porovnat závažnost obou v kolizi stojících veřejných zájmů s tím, že zásah do žádného z obou chráněných veřejných zájmů nesmí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva. Při řešení kolize veřejných zájmů je třeba, aby bylo zachováno maximum z obou kolidujících zájmů, přičemž by mělo být identifikováno jádro a periferie kolidujícího veřejného zájmu a z obou veřejných zájmů, které jsou v kolizi, by mělo být zachováno alespoň jejich jádro.

Závěr

Uchopení neurčitého právního pojmu – veřejného zájmu v praxi, ať už orgány ochrany přírody nebo samotnými účastníky správních řízení, není jednoduché. Vyžaduje znalost nejenom příslušných právních norem, ale i příslušné teorie, a v neposlední řadě judikatury, která přeci jen na některé vyvstálé otázky dává odpovědi.

¹⁾ Seznam relevantní soudní judikatury k tématu veřejný zájem a ochrana přírody a krajiny: Nález Ústavního soudu ČR ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94; Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04; Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 2 As 11/2003-164; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 24. 3. 2005, sp. zn. 5 As 11/2003-66; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 10. 5. 2013, sp. zn. 6 As 65/2012-161.