

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Mgr. Petr Růžička

Ochrana veřejného zájmu a vyvažování veřejných zájmů ve vybraných
oblastech správního práva

Autoreferát k disertační práci

Olomouc 2023

Cílem disertační práce bylo prozkoumat institut veřejného zájmu, a to z několika jeho hledisek a úhlů pohledu. Jedná se o pojem multidisciplinární, hledal jsem jeho kontury v odvětvích práva, společenských vědách i ve významu obecném, v současnosti, minulosti, v realitách našich i cizích. Vycházím přitom z povahy částečně neurčitěho právního pojmu, který není (a s ohledem na šíři jeho využití v jednotlivých odvětvích práva ani nemůže být) jednotně definován v právním řádu, tím by se omezila možnost správních orgánů pojem přílehavě vyložit. Svojí povahou jde totiž o pojem průřezový, který je aplikován prakticky v každé činnosti veřejné správy.

Veřejný zájem je zpravidla obsažen v textu zákona, nebo lze veřejný zájem na dané problematice ze zákona logicky odvodit. V disertační práci jsem popsal veřejný zájem na památkové péči, na ochraně přírody nebo rozvoji elektroenergetické soustavy, protože existují právní předpisy, které tuto oblast regulují s jasným cílem zákonodárce, aby byly tyto zájmy chráněny. Je tak možné ztotožnit se s cíli zákona (včetně unijní a mezinárodní úpravy), vyjádřenými výslovně i odvoditelnými ze znění zákona za využití základních výkladových metod včetně výkladu systematického a teleologického.

Společenské dobro, ač těžko kvantifikovatelné, je nepochybně tím, co má zákonodárce na mysli, pokud petrifikuje nějaký cíl jako veřejný zájem. Máme-li totiž chápat právo prizmatem práva římského jako dobré a spravedlivé (*bonum et aequum*), pak spravedlivé vysvětlíme poměrně snadno, ale nezbyvá nám, než vyložit ono dobro zpravidla v rovině filosofické, neboť právně definovat, co je a není dobro v obecné rovině, to asi opravdu nejde.

Institut veřejného zájmu, existující v různých podobách několik tisíciletí, nepochybně osvědčil svou funkci a spolu se zásadou, že veřejná správa je službou veřejnosti jej lze považovat za materiální jádro veřejné správy vůbec. Na mnoha místech této práce vysvětluji, že rozdíl mezi veřejným a soukromým zájmem přesvědčivě existuje; byť ona hranice není v praxi dokonale ostrá.

V další části práce se vyjadřuji k často rozporovaným tvrzením, že hlavním a absolutním veřejným zájmem je legalita, tedy zásada, že správní orgán jedná zákonně. Zásada legality je nezpochybnitelně jednou ze zásad správního práva, pokud ne tou nejdůležitější. Veřejné zájmy přítomny být mohou a nemusí, může se vyskytovat jeden nebo několik, v řízení mohou získat ochranu na úkor jiných veřejných či soukromých zájmů či nikoliv. Vzhledem k tomu, že jde o naprosto odlišné instituty, není jejich poměření

smysluplné. Legalita je jen jakousi procesní vstupenkou, jakýmsi základem toho, jak musí veřejná správa fungovat, naproti tomu veřejný zájem, skládající se z mnoha desítek jednotlivých veřejných zájmů, představuje jakousi prioritu některých zájmů nad jinými.

V disertační práci jsem se pokusil vysvětlit zásadu ochrany veřejného zájmu, jak jí definuje správní řád. Zásada ochrany veřejného zájmu neznamená, že by správní orgány měly veřejný zájem, přesněji řečeno veřejné zájmy, samy formulovat, to je zásadně úkolem moci zákonodárné. (Tato skutečnost je již notoricky známou, a je vytvořena konstantní judikaturou vyšších soudů, jež jev této práci citována). Správní orgány taktéž nemohou veřejné zájmy vytvářet (nově definovat), ale na základě principu dělby moci jsou povolány v jednotlivých případech zpravidla obecně formulované veřejné zájmy konkretizovat. (Tedy posoudit, zda určitá činnost, určitý cíl nebo hodnota, je či není ve veřejném zájmu).

Definovat zásadu ochrany pojmu, který sám oficiální definici nemá, je nelehký úkol. Vycházíme-li z přesvědčení, že veřejný zájem je určitý směr nebo cíl (zájem, hodnota), kterou právní řád nařizuje chránit, potom ochrana tohoto cíle musí představovat neustálou a neutuchající potřebu činit vše, co je pro ochranu tohoto cíle potřebné, tedy povinnost orgánů veřejné moci z úřední povinnosti vyhledávat a upřednostňovat ta řešení, která veřejný zájem podpoří co nejvíce.

Dále se zabývám tím, zda je možno za veřejný zájem považovat i cíl, který není odvoditelný ze žádného právního předpisu. Neexistuje žádný seznam veřejných zájmů (nejde o *numerus clausus*), přesto samotné definování jednotlivých veřejných zájmů v praxi problém zpravidla nečiní. Ostatně skutečnost, že většina správních orgánů, je co do působnosti značně specializovaná, vytváří zřejmou odpověď, jaké veřejné zájmy bude tento orgán chránit. Může však nastat situace, kdy budou ze strany účastníků řízení tvrzeno, že určitý zájem je zájmem veřejným. Zde je na správním orgánu, aby tvrzení posoudil s maximální mírou obezřetnosti, neboť toto může mít pro řízení zásadní význam. Poměrně známým příkladem je tvrzený veřejný zájem na rozvoji bydlení u komerční (developerské) výstavby. Zde soudy konstatovaly, že rozvoj bydlení (výstavba bytových domů) může být veřejným zájmem, pokud podmínky získávání bytů nějakým způsobem reflektují sociální podmínky žadatelů, tj. např. pokud by část bytů byla určena pro pronájem se sociálně únosným nájemným; to ale v případě developerské výstavby zpravidla nebude splněno. Jednou ze základních vlastností veřejného zájmu je, že musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého. Skutečnost, že vedlejším důsledkem nějaké činnosti je uspokojení potřeby, která by svým obsahem mohla být veřejným

zájmem (např. bytová potřeba) ještě neznamena, že jde o veřejný zájem. Pokud má být veřejný zájem v řízení nalezen (tedy pokud účastník jeho existenci namítá), nemělo by se jednat o následek nezamýšlený, ale takový, k jehož realizaci účastník řízení cíleně přispěl.

Dále se zabývám možností zneužití veřejného zájmu, což je jedním z průvodních rysů totalitních společností, kdy veřejný zájem splyne s domnělým nebo skutečným zájmem většiny. V takovém případě dochází k vyprázdnění pojmu, zájem většiny je mocenským nástrojem politického boje. Příkladem převrácení pojmu jako nástroje politického násilí byl Výbor pro veřejné blaho, činný v době Velké francouzské revoluce.

Několik kapitol bylo věnováno výkladu podobných pojmů. Prvním z nich je obecný zájem. Průzkumem uplatnění tohoto pojmu tato práce dospívá k názoru, že veřejný a obecný zájem nejsou dvě právně odlišné kategorie, spíše jde o pouhou názvoslovnou nejednotnost, která není v právu České republiky nijak výjimečná. Na druhé straně se lze domnívat, že pojem obecný zájem zahrnuje i některé jevy, které nejsou pod veřejný zájem zcela podřaditelné, typicky v případě aplikace v právu trestním, konkrétně ust. § 331 - 334 trestního zákona o úplatkářství, kde záležitostí obecného zájmu bude nejen to, co by bylo zájmem veřejným, ale i některé aktivity, které existují v režimu soukromého práva (např. poškozování zájmu zaměstnavatele korupcí nebo ovlivňování výsledků sportovních soutěží), pokud je zde dán zájem společnosti na jejich pravdivosti (např. česká fotbalová liga).

Kolektivní zájem v sobě logicky zahrnuje stejný zájem více jednotlivců. Dle ustálené judikatury, skutečnost, že něco představuje zájem více jednotlivců, automaticky nevytváří zájem veřejný. Kolektivní zájem není právní pojem (není definován zákonem), nelze mu ale zcela upřít význam, může být nepochybně silným motivačním faktorem při tvorbě komunální politiky. Znak masovosti (tj. že o tento zájem stojí významná část obyvatelstva) v takovém případě dán je, není ale dán znak obecné prospěšnosti, popř. znak existence právního předpisu, který daný veřejný zájem reguluje.

Veřejné blaho je pojem s velmi podobnými znaky jako pojem veřejný zájem. Současná legislativa s pojmem veřejného blaha nepracuje, nalézáme jej však v textech právních předpisů (nejen československých) z doby před druhou světovou válkou, přičemž si dovoluji tvrdit, že jde o pojem s veřejným zájmem synonymní. Je ale nutno mít na paměti, že pojem může mít v právním řádu cizí země poněkud jinou povahu – tak např. známá věta, obsažená v základním zákonu SRN: „Vlastnictví zavazuje. Jeho výkon musí sloužit veřejnému blahu.“ nelze vykládat optikou správního práva, zde je veřejné blaho chápáno jako idealistický cíl všeho lidského snažení, jako maximální soulad ve společnosti.

Vztah veřejných zájmů oborových a speciálních představuje právní teorií vesměs neřešenou oblast. Máme ve zvyku brát každý z veřejných zájmů jako samostatnou entitu, a takto s ním nakládat. Problémem však je, že jednotlivé veřejné zájmy nemusí být vůči sobě na stejné úrovni. Jako příklad lze uvést, že máme jediný veřejný zájem na památkové péči, ale v oblasti ochrany přírody se nám tento oborový zájem rozpadá do několika zájmů speciálních: ochrana vod, ochrana vzduchu, ochrana lesa, ochrana zemědělského půdního fondu, ochrana zvířat proti týrání, ochrana zvláště chráněných území, památných stromů, krajinného rázu, ochrana krajiny jakožto funkčního a estetického celku, ochrana dřevin rostoucích mimo les, ochrana zvláště chráněných rostlin a živočichů, atp., přičemž rozhodně neplatí, že by tyto speciální veřejné zájmy nemohly být vůči sobě v konfliktním postavení, právě naopak, jak dokazuje tato práce. Neřešenou je otázka, jak přistupovat v řízení, kdy proti sobě stojí dva oborové veřejné zájmy, konkrétně při kácení dřeviny rostoucí mimo les pro účel postavení elektrorozvodné tratě, ale na straně veřejného zájmu na ochraně přírody se nám tento zájem dále rozpadá na obecnou ochranu přírody, ochranu dřevin rostoucích mimo les, ochranu krajinného rázu, popř. ještě ochranu půd (plocha pod sloupem bude vyražena ze ZPF) atp. Na tuto otázku tato práce odpověď nedává, resp. autorovi je známo, že probíhají řízení v obdobných věcech, ale doposud nebyla skončena, proto nejsou v této práci prezentována.

K praktickým otázkám patří posouzení, zda jsou ze své povahy některé veřejné zájmy nadřazené jiným veřejným zájmům, nebo mezi nimi existuje vztah rovnosti. Ze samotné konstrukce pojmu veřejný zájem lze předpokládat, že jsou zásadně stejné kvality a významu. Výkladem řady soudních rozhodnutí, popsaných v této práci, je tato domněnka potvrzena. Nelze se tedy domáhat přiznání většího významu některému z veřejných zájmů jen proto, že chrání společenskou hodnotu, která je hierarchicky vyšší. Tak například není správné tvrdit, že veřejný zájem na ochraně života a zdraví člověka je nadřazen ostatním veřejným zájmům, – např. rozvoj hospodářství, dopravu, ochranu přírody, apod. Ostatní veřejné zájmy by pak byly tomuto zájmu nutně hierarchicky podřízeny, což by znamenalo jejich degradaci. Tento výklad by znamenal diskvalifikaci většiny veřejných zájmů a neaplikovatelnost poměrování, jde tedy o názor zjevně mylný.

V některých právních předpisech je odkazováno na veřejné zájmy důležité nebo závažné. Dospěl jsem k závěru, pokud z obsahu právního předpisu vyplývá zřejmá snaha zákonodárce o rozdělení veřejných zájmů na prosté a kvalifikované, tam hierarchii přijmout lze, ale nikoliv v té podobě, že by typově některé veřejné zájmy byly *a priori* důležitější než jiné. Smyslem

kvalifikovaných veřejných zájmů je potřeba vázat nějaký následek v právu (nejen správním) na skutečnost, že nebude přítomen pouhý veřejný zájem, ale že tento zájem bude v daném případě zjevně zesílen, bude mít kvalifikovanou podobu. Jako příklad lze uvést ust. § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s., které stanovuje oprávnění nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv pro vstup do řízení. Zde je zřejmé, že pro vstup do řízení je třeba, aby tyto zájmy byly zesíleny, jinými slovy, musí jít o věc mimořádně důležitou nebo s mimořádným dosahem. Jinak by tyto osoby mohly do řízení vstupovat vždy, pokud by v nich byl ohrožen veřejný zájem, což je v podstatě ve všech řízeních. Neexistují tedy odvětvové veřejné zájmy více a méně důležité, avšak vybere-li zákonodárce z nich některý, jehož v konkrétním případě glorifikuje přízviskem jako je závažný nebo důležitý, je tím myšleno, že v dané situaci, vycházející z obsahu právního předpisu má být tento zájem (pokud možno) upřednostněn.

V této práci je taktéž rozebrána myšlenka, že veřejné zájmy představují jakési předobrazy ústavních práv, kterými by se postupně mohly stát. Veřejné zájmy tvoří určitý nepsaný seznam, jemuž nelze upřít jistou prestižnost. Na straně druhé ústavní práva byla vždy vnímána jako „exkluzivní seznam“ práv, tedy nikoliv jako seznam všech lidských práv, ale pouze těch nejdůležitějších, které jsou mocí ústavního zákona postavena nad úroveň „obyčejného“ práva. Je otázkou, co by spojení těchto dvou seznamů v právu učinilo, já se domnívám, že by výsledkem bylo zeslabení ochrany základních ústavních práv, což považuji za nežádoucí. Stejně tak si nelze nevšimnout, že jde o nepřirozené roubování, neboť lidská práva slouží především jednotlivci, i když jejich výkon může vyžadovat součinnosti více jednotlivců (typicky volební právo). Veřejné zájmy naproti tomu nemají na jednotlivce přímou vazbu, naopak jejich pojmovým znakem je, že slouží spíše skupině (popř. celé společnosti), než jednotlivci. Z tohoto pohledu by byl veřejný zájem na rozvoji silniční dopravní sítě jen těžko popsitelný jako ústavní právo člověka na to, aby mohl užívat náležitě rozvinutou silniční dopravní síť. Nelze ale nezmínit, že u některých veřejných zájmů by jejich inkorporace do ústavních práv dávala smysl, jak z teoretického, tak i funkčního hlediska, dle např. dnes velmi diskutované právo na vodu (jemuž je věnována samostatná kapitola), právo na ochranu zvířat proti týrání a právo na dostupné bydlení.

Disertační práce se dále věnuje konfliktu veřejných a soukromých zájmů, jakož i konfliktu veřejných zájmů mezi sebou. První problematikou je konflikt veřejných zájmů se zájmy soukromými. Při aplikaci veřejného práva zpravidla narážíme na soukromoprávní skutečnosti, zejména vlastnické právo. Běžně se chápe veřejný zájem jako protiváha vlastnického práva, kdy je vlastník, jemuž svědčí absolutní právo, omezen v dispozici

a užíváním svojí věci právě veřejnoprávními příkazy, jež z významné části reflektují právě veřejný zájem.

Vztah soukromého a veřejného práva je spojenými nádobami, práva jednotlivce mají funkční propojení k právům celku a naopak. Není např. možné jednotlivci zajistit právo na příznivé životní prostředí, jak je stanovuje čl. 35 Listiny, pokud správní orgány nebudou schopny materiálně vymáhat plnění veřejného zájmu na ochraně přírody, stejně tak nelze mluvit o realizaci práva na ochranu života a zdraví, pokud nebudou vymáhány povinnosti účastníků silničního provozu, nebudeme-li aktivně a efektivně trestat ty, kteří z bezohlednosti nebo zlé vůle porušují bezpečnostní předpisy, a vystavují ostatní riziku ohrožení jejich zdraví. Při hodnocení pozice veřejného zájmu v kolizi se zájmem soukromým lze citovat Jaroslava Pošváře, který konstatoval, že veřejný zájem má většinou kvalitativně vyšší hodnotu než zájem soukromý.

Disertační práce čerpá z judikatury, která je v tomto ohledu bohatá. Obecný spor vlastnického práva a ochranného zájmu popisuje *rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, sp. zn. 1 As 100/2014-36*, konkrétně se jednalo o rozšíření zásobovacích a obrátových ploch penzionu v KRNAP. Za podmínky potřebné pro posouzení, zda je požadavek vlastníka oprávněný, bylo stanoveno, že nezbytný přístup k objektu pro účely jeho zásobování již mají a nyní si ho pouze chtěli upravit či rozšířit, zájem stěžovatelů na provedení terénních úprav nelze shledat jako zájem veřejný, není nutné ani zkoumat, zda existovalo jiné uspokojivé řešení potřeby stěžovatelů a jestli byl zásah šetrný a provedený v nezbytné míře.

Problematicke ochrany vlastnického práva v kolizi s veřejným zájmem na výstavbě se věnuje *rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2022 sp. zn. ÚS 39/18* o návrhu na zrušení vybrané části liniového zákona. Prioritní stavby, které zákon vyjmenovává, Ústavní soud považuje za stavby důležitého veřejného zájmu, přičemž důležitost je dána právě skutečností, že jde o stavby, které byly vybrány jako prioritní, tedy nikoliv všechny dopravní a inženýrské stavby, které možno realizovat ve veřejném zájmu. K jednotlivým zde vyjmenovaným stavbám ústavní soud konstatuje, že nejde o seznam náhodný nebo vytvořený jen účelově (a to v souladu s axiomem, že zákonodárce nesmí prohlásit jen jednotlivou stavbu nebo záměr za veřejný zájem). K jednotlivým typům veřejných staveb (tj. silniční, železniční, letecké, vodní, energovody) potom soud dodává smysluplné a hodnotově odůvodněné materiální hodnocení (jak uvedeno v příslušné kapitole této práce), což celé rozhodnutí činí vnitřně provázaným a logickým.

Zvláštní pozornost byla věnována územnímu plánu jakožto nejdůležitějšímu nástroji územního plánování. Územní plán, jakožto opatření obecné povahy, si uchovává některé vlastnosti právní normy a některé vlastnosti rozhodnutí. Co do složitosti problematiky, zejména jednotlivých zájmů, kterých se dotýká, asi nenalezneme komplexnější dokument. Nabízí se otázka, zda lze územní plán vnímat jako úplné vyvážení všech veřejných a soukromých zájmů v daném území, jinými slovy, zda je územní plán jakýmsi dokonalým nástrojem, kdy není úkolem správních orgánů jakkoliv posuzovat význam a poměr veřejných a soukromých zájmů, ale pouze co nejlépe územní plán aplikovat.

V další části disertační práce rozebírám střet několika veřejných zájmů, přičemž je rozlišen střet zájmů stejného druhu a střet zájmů druhů různých. Práce obsahuje originální (dosud v literatuře nezmiňované) rozdělení veřejných zájmů na zájmy rozvojové, zájmy ochranné a zájmy chránící lidský život a zdraví. Práce se věnuje typovému konfliktu mezi zájmem rozvojovým (typicky to může být výstavba továren, komunikací nebo produktovodů) a ochranným (např. ochrany přírody). Na konkrétním případě *rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007-75* poukazují, že postup zahrnuje porovnání ekonomického zájmu investora stavby (zde zřízením několika větrných elektráren) a zájmu ochranného (zde krajinného rázu) – ekonomické hledisko může ovlivnit výsledné řešení, nikoliv však excesivně, ekonomickou stránku stavby však nelze vyvyšovat nad vlastní předmět řízení, tedy zachování hodnot krajiny a harmonického měřítka v krajině. Pokud proti sobě stojí zájem na ochraně krajinného rázu a zájem na rozvoji elektro energetické soustavy (v tomto případě), nelze *a priori* kterýkoliv z těchto zájmů posoudit jako důležitější. Nezbyvá tedy než zhodnotit, do jaké míry bude ten který zájem dotčen silně, pokud se upřednostní zájem opačný. Tento postup je svojí logikou použitelný velmi široce a představuje základní návod pro vyvažování veřejných zájmů.

Co do četnosti méně častým, rozhodně však nikoli méně komplikovaným, je spor několika ochranných zájmů mezi sebou. V naší zemi, charakteristické velmi vysokým počtem objektů kulturně památkové ochrany a neméně častým výskytem prvků chráněné přírody, dochází k takovému sporu vcelku běžně, např. u zanedbaných historických parků, stromořadí nebo stromových skupin v areálu kulturní památky apod. V *rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 53/2011 – 109* bylo řešeno povolení kácení torza historické lipové aleje v areálu NKP Břevnovský klášter. Nejvyšší správní soud hodnotil požadavek vlastníka areálu na odkácení stávající lipové aleje, a to z důvodu špatného zdravotního stavu některých

stromů a značných kompozičních nedostatků, zejm. nekompletnosti (chybějící stromy) a nesouměrnosti (stromy různých velikostí a tvarů koruny).

Bylo zvažováno řešení dosadby torza aleje nebo kompletní odkácení a výsadby aleje zcela nové. Jako cenný lze hodnotit zejména hodnotový přístup soudu, kdy si nevystačil jen s mechanickým zopakováním povahy dotčených zájmů, ale hodnotil tyto zájmy (zásadně i v daném případě co do významu srovnatelné) v kontextu konkrétní věci, s přihlédnutím k vlastnímu, byť dobré odůvodněnému, názoru.

V obecné rovině si zpravidla vystačíme s obecným označením veřejného zájmu (např. bezpečnost a plynulost silničního provozu, rozvoj elektrorozvodné soustavy, ochrana přírody apod.). V konkrétní věci ale nemusí takovéto obecné posouzení stačit. Vždy lze samozřejmě odkázat na odborné prameny v dané problematice, které poskytují náhled k tomu, jak daný pojem vysvětlit. Je zřejmé, že hodnocení intenzity dotčení veřejného zájmu je dáno zejména hodnotou chráněného předmětu, a osobami, které tuto hodnotu posuzují, jsou odborníci v daném odvětví. Problematice bližšího definování veřejného zájmu v konkrétní oblasti se věnuje *rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013 č. 2 As 120/2011-173*. Cenný je na něm zejména analytický přístup k aplikaci pojmu. Obsahem rozhodnutí je posouzení zákonnosti vyhlášení stavby Vila Anička v Hradci Králové kulturní památkou, resp. zejména hodnocení, které historické, umělecké, architektonické a urbanistické vlastnosti stavby vyhlášení kulturní památkou odůvodňují. K argumentu posouzení, co je a není pro povahu kulturní památky podstatné, soud uvádí, že posuzování míry historické, umělecké, vědecké a technické hodnoty konkrétních objektů je ze své podstaty vždy do jisté míry projevem subjektivního vnímání hodnotitelů. K argumentaci vlastníka stavby, že nejde o stavbu zcela výjimečnou, co do architektonické kvality a stavebního typu, soud konstatuje, že úkol památkové ochrany přesahuje ochranu jedinečných, prvotřídních památek, nýbrž má chránit také takové věci, které jsou pod tímto prahem obzvláštního svědectví vývoje země a lidí. Je podstatné, zda tyto věci mají nikoliv zanedbatelnou dokumentační hodnotu znaku uvedeného v zákoně.

Problematice, kdy v rámci jednoho veřejného zájmu vzniká několik zájmů dílčích, které nemusí být nutně ve vzájemné provázanosti, tj. nemusí být dotčeny současně a pokud jsou dotčeny současně, nemusí být dotčeny ve stejné míře, se věnuje *rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2018, sp. zn. 8 A 55/2015*. Ředitelství silnic a dálnic ČR provedlo kácení silniční aleje na silnici I/37 na základě rozhodnutí o kácení dřevin rostoucích mimo les, aniž si vyžádalo rozhodnutí o zásahu do krajinného rámce. Městský soud v Praze zdůraznil,

že zákon o ochraně přírody a krajiny předpokládá ve vztahu k životnímu prostředí ochranu různých zájmů, přičemž určitým záměrem či činností může být dotčeno i několik ochranných režimů zároveň, včetně ochrany krajiny potažmo jejího rázu, jinými slovy nelze se odvolávat na skutečnost, že bylo kladně vyhověno ohledně jednoho ze zájmů, ale je třeba vypořádat (v tomto případě samostatným rozhodnutím) všechny veřejné zájmy obsažené ve sběrném pojmu ochrana přírody.

Ke sporům mezi zájmy ochrannými a rozvojovými dochází nejen při výstavbě a rozšiřování inženýrských staveb, jako jsou komunikace a produktovody, ale i při jejich údržbě. *Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, 2 As 1/2016 – 57 ze dne 24. srpna 2016* se věnuje odstraňování dřevin v rámci zajištění provozuschopnosti dráhy (železniční tratě). Základní otázkou byl vztah zákona o ochraně přírody a drážního zákona, pokud se týká kácení dřevin. Dle soudu zákon o ochraně přírody a krajiny dopadá na všechny dřeviny rostoucí na pozemcích mimo lesní půdní fond, tj. i na dřeviny rostoucí na pozemcích dráhy, přičemž z drážního zákona nijak nevyplývá úmysl zákonodárce vyjmout dřeviny rostoucí mimo les z působnosti orgánů ochrany přírody. Vzhledem k tomu, že zákon o dráhách a zákon o ochraně přírody a krajiny mají odlišný předmět úpravy, nelze mezi těmito zákony stanovit poměr obecného a zvláštního. Pro kácení dřevin na dráze a v obvodu dráhy je tedy rozhodná úprava ochrany dřevin rostoucích mimo les, přičemž (pochopitelným) důvodem pro kácení dřevin je skutečnost, že se tato nachází na pozemku dráhy nebo v obvodu dráhy, a může pro to představovat ohrožení provozu dráhy.

Zvláštní kapitola jsem věnoval pozoruhodnému úkazu československé průmyslové historie – dynamickému rozvoji koncernu Baťa, nejprve ve Zlíně a poté v desítkách satelitních průmyslových měst po celém světě v kontextu splývání zájmu veřejného, kolektivního a soukromého. Tento příklad je vzácnou ukázkou skutečnosti, že je výjimečně možné, aby došlo k prolnutí (a snad i splynutí) soukromého zájmu koncernu, kolektivního zájmu zaměstnanců továrny a veřejného zájmu všech na příznivém rozvoji města (aglomerace).

Závěrečná část práce se věnuje srovnání veřejného zájmu na ochraně přírody dle tuzemského práva s právem Velké Británie, konkrétně obsahu části VIII *zákona o územním plánování z roku 1990 a nařízeních o územním plánování - ochrana stromů, platných pro Anglii, z roku 2012*. Úroveň ochrany přírody je ve Velké Británii vysoká, což odpovídá vyššímu stupni rozvoje celé společnosti. V mnoha ohledech jde o podobné instituty a instrumenty. Naopak rozdíly jsou v pojmání ochrany dřevin, kdy britské právo nerozlišuje

kategorii stromů zvláště chráněných, tj. obdobu našich památných stromů, a naopak do ochrany dřevin zahrnuje i dřeviny lesní, které v našem právu chráněny v režimu zákona o lesích. V České republice je základním parametrem pro ochranu mimolesní dřeviny minimální velikost kmene, ve Velké Británii se přiznání ochrany posuzuje dle více kritérií s vyšší mírou diskrece správního orgánu. Britské zákony obsahují ochranu živých plotů, tedy liniové skupiny keřů plnící účel oddělení jednotlivých pozemků, popř. tvořících nepropustné houštiny, která slouží jako ohrada pro dobytek. Živé ploty jsou charakteristickým prvkem britské (zejména anglické) krajiny, na rozdíl od krajiny naší, proto tato ochrana v tuzemském právu nemá obdobu.

Z procesního hlediska je zajímavé, že příslušnými správními orgány jsou obecné územně plánovací úřady, nikoliv speciální orgány ochrany přírody, jako v České republice. Jde tedy o působnostní integraci, přičemž výhodou je absence institutu dotčených orgánů, jak ji zná naše právo, nevýhodou logicky nižší odborná specializace pracovníků obecných územně plánovacích orgánů. Z hlediska nástrojů je základním procesním institutem příkaz k ochraně stromů, kde britský správní orgán stanovuje nejen zákazy a omezení, ale i povinnost k údržbě dřeviny. Oproti našemu rozhodnutí, kterým se povoluje kácení, je příkaz obsahově širší, lze jím stanovit nejen náhradní výsadbu, ale také nutnou údržbu dřevin, jejich bezpečnostní ořez, pěstební zásahy apod. Pokud je stanovena náhradní výsadba, tak tímto příkazem je chráněna i náhradní výsadba neomezeně do budoucna.

Ze srovnání lze hodnotit poněkud jednodušší systém hmotného i procesního práva ochrany přírody, zejména ochranu dřevin zahrnujících lesní i nelesní dřeviny v podobném režimu, procesně podstatně menší množství specializovaných správních orgánů (většinu úkolů plní obecné územně plánovací orgány). Na stranu druhou nelze mít za to, že by šlo o inspiraci pro nás příliš použitelnou. Taktéž ochrana živých plotů v krajině není pro naše prostředí potřebná. Z procesního hlediska je zde velký důraz na samotnou vůli vlastníků pozemků, kdy je zákon spíše doporučením, odkazuje se na stanoviska odborných organizací *Natural England* a *Historic England*. To svědčí o vysoké právní kultuře, ale v našich podmínkách to nelze považovat za inspirativní zdroj.

Abstract

The aim of the dissertation was to examine the institute of public interest from several of its points of view and perspectives. By its nature, it is a cross-cutting concept that is applied in virtually every activity of public administration. The institute of public interest, which has existed in various forms for several millennia, has undoubtedly proved its function and, together with the principle that public administration is a service to the public, can be considered the material core of public administration in general. It is explained that the distinction between public and private interest exists convincingly; although the line is not perfectly sharp in practice. The dissertation thesis explains the principle of public interest protection as defined by the Administrative Code. If we proceed from the conviction that the public interest is a certain direction or goal (interest, value) that the legal order requires to protect, then the protection of this objective must represent a constant and unceasing need to do everything necessary to protect this goal. Several chapters were devoted to the interpretation of similar concepts – general interest, collective interest and public good. The thesis tries to find a way to categorize public interests from the sectoral and special point of view, as well as to further categorize interests into development, protective and life and health protection interests. Other issues include assessing whether some public interests are by their nature superior to other public interests or whether there is a relationship of equality between them. From the very construction of the concept of public interest, it can be assumed that they are essentially of the same quality and importance, which is confirmed by a number of court decisions described in this thesis. In some legislation, reference is made to important public interests, i.e. where the content of the legislation clearly indicates an effort of the legislator to divide public interests into simple and qualified. The purpose of qualified public interests is to link some consequence in law (not only administrative) to the fact that there will not be a mere public interest, but that this interest will obviously be strengthened in the given case, will have a qualified form. This thesis also discusses the idea that public interests represent some kind of prototypes of constitutional rights, which they could gradually become. The thesis mentions that for some public interests, the theoretical preparation of incorporation into constitutional rights has already begun, namely the right to water. The dissertation also deals with the conflict of public and private interests, as well as the conflict of public interests among themselves. The final part of the thesis deals with the comparison of the public interest in nature protection under Czech law with the law of Great Britain.